

ÉLEVAGE AU SAHEL ET EN AFRIQUE DE L'OUEST

Mettre en œuvre des politiques commerciales renforçant le marché régional de produits animaux

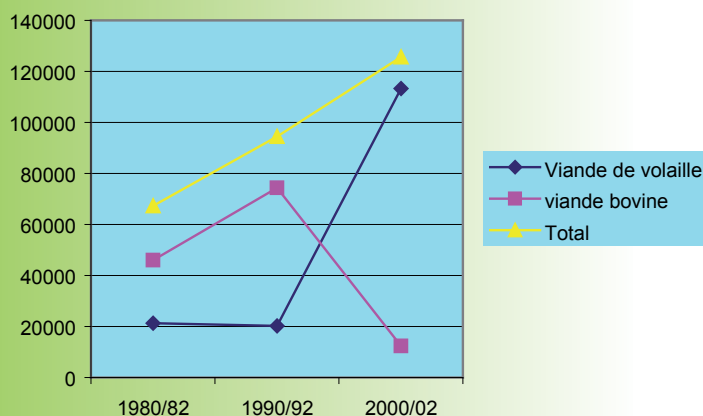
Place et rôle des politiques commerciales dans les transformations socio-économiques du secteur élevage dans la région Sahel et Afrique de l'Ouest (SAO)

S'il est essentiel d'adopter de meilleures options technologiques pour améliorer la productivité animale, réduire la pauvreté, accroître la sécurité alimentaire et favoriser la durabilité environnementale, d'autres interventions sont également cruciales. Il s'agit, au premier chef, de la mise en place de politiques commerciales efficaces et harmonisées entre les pays, ainsi que d'autres priorités telles que le développement des infrastructures, l'éducation et la santé, et les politiques environnementales.

En matière d'échanges internationaux, il faut noter que les importations de la région (essentiellement Bénin, Côte d'Ivoire et Ghana) se sont fortement accrues, d'environ 60 %, au cours de la décennie 1980. Ces importations concernaient des morceaux appelés le « 5e quartier » ou plus généralement le caparaçon, un sous-produit de l'industrie de découpe européenne. À partir des années 1990, l'Union européenne a revu sa politique de subventions aux exportations vers l'Afrique de l'Ouest et du Centre (modulation des restitutions). En conséquence, les importations de viande bovine en provenance de l'UE ont considérablement diminué au cours de la décennie 1990, tandis les importations d'animaux vivants en provenance des pays sahéliens ont sensiblement augmenté depuis le milieu des années 1990.

Pour garantir la pérennité et le développement des filières, il est essentiel de maîtriser les conditions d'importation des produits concurrents, incluant les sous-produits, et d'harmoniser les politiques commerciales aux frontières. Dans certains cas, il s'agit de corriger les effets que les subventions aux exportations allouées par les pays du Nord ont sur les prix CAF. Dans d'autres cas, il s'agit d'adopter des mesures classiques de protection : les sous-produits importés concurrencent en effet directement les morceaux nobles issus du marché régional, en raison des modèles alimentaires (les viandes utilisées dans la sauce sont fortement substituables). Dans d'autres cas, enfin, il s'agit d'assurer la compétitivité des filières (principalement le prix des aliments et la protection sanitaire) et de réduire les coûts de transaction, à travers la réalisation effective d'un marché unique, la suppression des entraves aux frontières, le développement des marchés transfrontaliers, etc. Par exemple, selon

Graphique 1– Importations extra-africaines de viande de bétail et de volaille en Afrique de l'Ouest



Source : CILSS et al, Cadre de politique agricole pour l'Afrique de l'Ouest : Diagnostic Enjeux Questions clés Scénarios. Document de référence, 2004



certaines estimations, les frais de transport et de manutention et la taxation illégale constituent 54 % des coûts de commercialisation transfrontalière du bétail-viande sur pied.

Au niveau régional, la reconquête des marchés côtiers, en partie perdus à cause des subventions aux exportations de morceaux de basse qualité attribuées par l'UE dans les années 1980 et au début des années 1990, est en cours pour la viande bovine, et ce marché est déterminant pour la santé économique des producteurs et des filières bétail-viande.

L'Afrique de l'Ouest doit définir des politiques agricoles et commerciales qui lui permettent de mieux s'insérer dans le marché mondial, tout en valorisant son potentiel de production. La compétitivité de l'élevage est indéniable, mais cette filière reste peu structurée et ses coûts de transaction restent élevés (transfert du bétail vif sur de très longues distances, nombreuses tracasseries administratives).

Cette note porte sur la nécessité d'adopter des politiques commerciales cohérentes pour promouvoir le secteur de l'élevage dans la région ouest-africaine.

Les effets potentiels du Tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO (ECOWAP)

2

Un des objectifs de la CEDEAO porte sur les politiques commerciales à entreprendre : « réduire la dépendance vis-à-vis des importations en accordant la priorité aux productions alimentaires ainsi qu'à leur transformation, par la valorisation et l'exploitation des complémentarités et des avantages comparatifs au sein de la région tout en tenant compte des spécificités liées au caractère enclavé de certaines zones rurales ou pays ». La souveraineté alimentaire et la valorisation du potentiel de production sont des objectifs clairement affichés par la CEDEAO.

Les politiques commerciales extérieures à la région et leurs effets (potentiels)

Le niveau actuel du TEC peut-il favoriser la production régionale de produits animaux ?

La protection définie par le TEC pour les produits animaux ne dépasse guère 5 %, car ces produits sont considérés comme des produits de première nécessité. Cependant, l'expérience montre que l'application du TEC-UEMOA n'assure qu'une protection limitée de la production régionale (pays membres de l'UEMOA) contre les importations (voir encadré 1).

Quelles conséquences les accords de partenariat économique (APE) peuvent-ils avoir sur la production et les échanges ?

Les études d'impact réalisées dans plusieurs pays ont mis en évidence certains effets positifs des APE, notamment : (i) la baisse des prix des équipements et des facteurs de production, qui favorise l'amélioration de la compétitivité de certaines filières agricoles ; et (ii) l'harmonisation des politiques de commerce extérieur entre les pays de la CEDEAO, d'où la disparition du phénomène des réexportations. Cependant, ces études soulignent que la baisse des ressources fiscales douanières entraîne des difficultés budgétaires et des contraintes de financement des politiques publiques, tout en identifiant par ailleurs certaines opportunités. Elles ont également permis d'identifier des produits dits sensibles, en particulier les produits animaux pour la Guinée, le Mali et le Niger (voir tableau 1).

Les politiques commerciales intra-régionales et leurs effets (potentiels)

Au sein des pays du SAO, les politiques commerciales sont marquées par l'élimination des droits de douanes pour les produits du cru originaires de la région et par l'application de taxes sur la valeur ajoutée (TVA) interne. L'élimination des droits de douanes pour les produits d'origine animale renforce la politique de libre circulation des personnes et des biens qui existait déjà dans les pays de l'UEMOA et l'élargit à la CEDEAO (ECOWAP). Dans la pratique, le commerce des produits animaux, en particulier le bétail, ne profite pas entièrement

Encadré 1 – Effets du faible TEC sur la production moderne de poulets au Sénégal

Au Sénégal, les importations de viande de volaille sont passées de 1 000 tonnes en 1999 à 12 000 tonnes en 2003, soit une augmentation de 1 100 % en cinq ans. En revanche, la production moderne locale est passée de 8 000 tonnes en 2001 à 6 000 tonnes en 2003, soit une baisse de 25 % en trois ans. Le prix moyen étant de 1000 FCFA/kg de viande, les pertes directes de revenus pour les éleveurs sénégalais atteignent 2 milliards FCFA en trois ans. Les recettes que les pouvoirs publics tirent des 12 000 tonnes importées en 2003 sont de 600 millions FCFA avec le TEC minimum de 5 %. Si le TEC de 20 % était appliqué, ces recettes seraient de 2,4 milliards, soit légèrement plus que les pertes directes des éleveurs, mais beaucoup moins que les pertes de revenus entraînées par les fermetures d'élevages, sans compter les effets secondaires sur les éleveurs ruraux et les producteurs de céréales qui fournissent des aliments aux élevages modernes de volaille. En définitive, le TEC UEMOA actuel ne protège pas suffisamment l'élevage régional.

Encadré 2 – Propos d'un importateur de bétail

« La création de la Fédération ivoirienne de la filière bétail-viande en 2004 fait suite à des difficultés d'approvisionnement du sud de la Côte d'Ivoire (en particulier la ville d'Abidjan) en produits carnés en provenance du Sahel. La libre circulation des biens et des personnes n'est plus d'actualité ni entre les pays ni à l'intérieur des pays. Outre les taxes officielles collectées sur le bétail transporté (convoyé), de nombreux postes de contrôle sont érigés et exigent des frais financiers, sans oublier le rallongement des délais de transport qui occasionne souvent des mortalités de bétail. Pour un transporteur de bétail, les coûts encourus sont évalués à 145 500 FCFA pour les frais dits légaux, dont 76 % représentent les frais de transport, 7 % payés à la douane, 7 % pour le certificat phytosanitaire. À cela s'ajoute des frais non officiels évalués à 130 000 FCFA, soit 77 % si le convoi passe dans la zone des Forces nouvelles, et le représentant lève une taxe spéciale à l'entrée de Katiola. » Propos du président de la Fédération ivoirienne de la filière bétail-viande, 15 septembre 2006. Au total, il faut prévoir environ 275 500 FCFA par convoi avant d'entreprendre un transfert de bétail d'un pays sahélien vers un pays côtier, et ce, malgré la décision des chefs d'État d'adopter la libre circulation des personnes et des biens et de supprimer les droits de douane à l'intérieur de l'UEMOA et de la CEDEAO. Cela a pour conséquences de grever les marges bénéficiaires des opérateurs et de démotiver les acteurs du commerce intra-régional des produits animaux et, en particulier, du bétail.

de la libre circulation des biens et des personnes et de l'élimination de la fiscalité aux frontières. Il subsiste en effet des barrières non tarifaires, notamment des barrières non officielles qualifiées de « taxes sauvages », entre certains pays de la région, surtout entre les pays sahéliens (exportateurs nets de bétail) et les pays côtiers (importateurs nets de bétail). De plus, les droits de douane sont remplacés par d'autres prélèvements qui font office de taxes. Les propos recueillis au cours de la mission auprès de la Fédération ivoirienne de la filière bétail-viande sont éloquentes (voir encadré 2).

Tableau 1 – Les produits sensibles identifiés par les études d'impacts des APE

Étude – Pays	Produits sensibles
1. Étude d'impact des APE sur l'économie du Niger, Rapport final, 2004	Bétail, viandes, oignons et niébé, lait, produits laitiers, farine de blé.
2. Renforcement des capacités en appui à la préparation des APE au Burkina Faso, 2004	Coton, riz, maïs.
3. Impact des APE sur les activités du secteur privé, Burkina Faso, 2002	
4. Préparation d'un APE UE-Afrique de l'Ouest, Burkina Faso	
5. Étude d'impact de l'APE sur la Guinée, 2004	Pomme de terre, oignons et riz.
6. Étude d'impact de l'APE sur la Guinée, 2005	Huile de palme, viande de volaille, viande bovine, lait, blé/farine, eaux minérales, jus de fruits.
7. Étude d'impact des APE sur l'économie du Mali, Rapport final, 2004	Viande bovine, lait, aviculture, coton, blé, sucre, ainsi que certains produits manufacturés générant d'importantes recettes fiscales : cigarettes, friperie.
8. Renforcement des capacités en appui à la préparation d'un APE entre le Bénin et l'Union européenne, 2004	Coton.
9. EU-ACP Sustainable Impact Assessment of the Economic partnership agreement: phase 1 and 2	Pomme de terre, oignons, volailles, tomates préparées

Source : GRET- Impact des APE UE-Afrique de l'Ouest – Synthèse bibliographique, 2005 @ http://agritrade.cta.int/fr/resources/agritrade_documents/executive_briefs/epa_negotiations_west_africa_executive_brief

Sur quels leviers agir ?

Mieux gérer l'offre pour promouvoir la production locale et la création d'emplois

Pour promouvoir la production régionale, il est nécessaire de lui assurer une protection accrue et ciblée à travers des instruments tarifaires établis à des niveaux adéquats. Une telle protection peut avoir des retombées positives en matière de lutte contre la pauvreté et de gains de compétitivité des filières animales. Les propos présentés dans l'encadré 3 montrent clairement comment la protection peut transformer une situation actuelle peu favorable en une situation plus propice à la création d'emplois et de revenus et, partant, à la lutte contre la pauvreté.

Respecter la souveraineté alimentaire

Pour assurer le respect de la souveraineté alimentaire prôné dans la politique agricole régionale de la CEDEAO, il faut renforcer le dispositif qui assure la gestion de l'offre au niveau régional, ce qui implique des mesures de protection telles que le réaménagement à la hausse du TEC actuel.

Réduire les sorties de devises

Les importations entraînent des sorties importantes de devises. Le recours aux importations n'est donc pas toujours l'option la plus économique dans le cas du SAO, comme le montrent les rares études d'impact des importations de produits animaux sur la production régionale (ou nationale). Réduire les sorties de devises permettrait au secteur de l'élevage de gagner en efficacité.

Adopter une démarche à la fois nationale et régionale

Assurer la cohérence des politiques commerciales en faveur du secteur de l'élevage implique des interventions au niveau des États aussi bien qu'au plan régional. Toute démarche visant à renforcer les échanges des produits animaux dans la région SAO doit s'accompagner d'une promotion du commerce et de la transformation des produits animaux, ainsi que d'une vision du commerce régional du bétail. Cela passe par la mise en place des mécanismes de facilitation du commerce intra-régional.

Au niveau des États

1. Re-examiner les instruments substituts des droits de douane, à travers des discussions régionales sur leurs effets sur la facilitation et l'accroissement des échanges commerciaux intra-régionaux.
2. Mettre en place des mesures correctives contre les contrevenants à la libre circulation des personnes et des biens à l'intérieur de chaque pays.
3. Instituer des comités de suivi-évaluation des accords régionaux sur le commerce intra-régional des produits animaux et du bétail.

Au plan régional

1. Poursuivre l'harmonisation des politiques agricoles afin de renforcer la place du commerce intra-régional dans la politique agricole commune.
2. Harmoniser les instruments de commerce intra-régional en se fondant sur des études comparatives d'impact, tant au niveau régional qu'entre les pays importateurs nets et exportateurs nets.
3. Accorder une attention particulière à la sécurisation des frontières entre les pays, en complément des dispositifs nationaux mis en place pour faciliter la libre circulation des personnes et des biens.

Entreprendre des stratégies et des actions à court et à moyen termes

Les actions proposées à court et moyen termes au niveau des pays et au plan régional s'inscrivent dans la vision régionale du secteur agricole telle que exprimée dans la politique agricole commune de la CEDEAO.

Au niveau des États

1. Abolir toute forme de taxation à l'exportation et à l'importation des produits originaires de la région.
2. Supprimer les nombreux postes de contrôle de nature à démotiver les acteurs du commerce intra-régional des produits animaux et du bétail.
3. Améliorer les infrastructures de mise en marché des animaux et la diffusion des informations sur les marchés et les prix.
4. Mettre en place des taxes compensatoires sur les importations des produits carnés pour lesquels l'étude a révélé qu'il y a des potentialités qui ne sont pas encore totalement exploitées.

Au plan régional

1. Réaménager à la hausse le TEC sur les produits animaux, en particulier la viande et le lait. Les résultats de cette étude ont en effet montré que la région peut être autosuffisante.
2. Mettre en place un TEC progressif (et non dégressif) sur les produits laitiers, afin de stimuler la production régionale et de mesurer sa capacité à satisfaire la demande régionale.
3. Alléger le TEC pour les intrants et les équipements d'élevage, afin de stimuler les investissements privés dans le secteur de l'élevage.

Encadré 3 – Avantages potentiels des restrictions à l'importation

« Quand on importe une tonne, c'est à dire 1000 kg de poulets congelés, on tue un élevage local de 500 poulets et on tue la possibilité de produire 1,5 tonnes de maïs et de soja : soit la perte de trois emplois ruraux (1,5 emploi pour l'élevage et 1,5 emploi pour la production du maïs, 0,25 pour la fabrication des paniers) et deux emplois urbains (0,5 pour le plumage et 1,5 pour la commercialisation). » Njonga (Cameroun).

Source : <http://www.ictsd.org/afri-codev/analyse/marche/passerelles6-1njonga.pdf>

Photos : Jean S. Zoundi. Banque mondiale : Ray Witlin, Curt Carnemark.

**Pour plus de détails, consulter le document complet :
« L'avenir de l'élevage au Sahel et en Afrique de l'Ouest : Potentialités et défis
dans la perspective d'un renforcement du marché régional »
disponible sur le site du CSAO : www.oecd.org/sah**



CSAO/OCDE

2 rue André Pascal – 75775 Paris Cedex 16 – France
Tél. : +33 (0)1 45 24 19 82 – Fax : +33 (0)1 45 24 90 31
Site web : www.oecd.org/sah
Contact : SibiriJean.ZOUNDI@oecd.org