



**HAL**  
open science

## Quelques réflexions suite à l'entrée en vigueur du tarif extérieur commun de la CEDEAO

Errol Toni

► **To cite this version:**

Errol Toni. Quelques réflexions suite à l'entrée en vigueur du tarif extérieur commun de la CEDEAO. *Revue de droit fiscal*, 2015, 26. hal-02551977

**HAL Id: hal-02551977**

**<https://hal.science/hal-02551977>**

Submitted on 30 Apr 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

422

# Quelques réflexions suite à l'entrée en vigueur du tarif extérieur commun de la CEDEAO

Errol M. TONI,

centre d'études et de recherches financières et fiscales (CERFF),  
université Jean Moulin-Lyon 3,  
centre d'études et de recherches en administration et finances (CERAF),  
université d'Abomey-Calavi



Le 1<sup>er</sup> janvier 2015 a marqué l'entrée en vigueur du tarif extérieur commun (TEC) des États membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). De fait, ce TEC a consacré la réalisation de l'union douanière entre les États de l'Afrique occidentale. Au regard des enjeux, il apparaît utile de faire preuve de discernement et d'accompagner sa mise en œuvre d'analyses appropriées. C'est le but des présentes réflexions, qui se veulent à la fois un bilan et un exercice prospectif.

## Introduction

1 - Le 1<sup>er</sup> janvier 2015 a marqué l'entrée en vigueur du tarif extérieur commun (TEC) des États membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)<sup>1</sup>. De fait, ce TEC a consacré la réalisation de l'union douanière<sup>2</sup> entre les États de l'Afrique occidentale. Quarante années après l'adoption du traité constitutif de cette organisation, ce projet, qui figurait au nombre des principaux objectifs des pères fondateurs<sup>3</sup>, est enfin pleinement entré dans sa phase opérationnelle.

L'aboutissement à ce résultat n'a pas été aisé. Depuis l'adoption du TEC de la CEDEAO en 2006<sup>4</sup> jusqu'à son entrée en vigueur en 2015, neuf années se sont écoulées. Elles témoignent de l'âpreté des négociations<sup>5</sup>, de la difficulté à obtenir des concessions de la part des États, et d'une certaine manière, de l'importance de l'enjeu que représente cet instrument d'intégration économique. Certes, il n'est pas encore question d'une mise en œuvre totale du TEC de la CEDEAO<sup>6</sup>, mais il ne fait pas de doute que l'entrée en vigueur officielle de ce tarif constitue une étape décisive dans la réalisation du marché commun ouest-africain. Et pour cela, il est possible de se réjouir que des États aux profils aussi dissemblables que ceux concernés<sup>7</sup> aient pu s'accorder pour définir un TEC applicable aux importations en provenance

1. Créée par le traité de Lagos du 28 mai 1975, la CEDEAO est une organisation d'intégration régionale qui regroupe quinze États ouest-africains : le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Liberia, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo.

2. « (...) on entend par union douanière, la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, lorsque cette substitution a pour conséquence :

i) que les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives sont éliminés, pour l'essentiel, des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs de l'union, ou tout au moins, pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires de ces territoires ;

ii) et que (...), les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance ». Article (art.) XXIV de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

3. « (...) l'action de la Communauté portera, par étapes, sur : (...)

(d) la création d'un marché commun à travers : (...)

(ii) l'établissement d'un tarif extérieur commun et d'une politique commerciale commune à l'égard des pays tiers », cf. *traité CEDEAO*, art. 3.

4. *Déc. n° A/DEC. 17/01/06, 12 janv. 2006 portant adoption du tarif extérieur commun de la CEDEAO.*

5. Initialement, le TEC de la CEDEAO était prévu pour entrer en vigueur au bout d'une période transitoire de deux ans, c'est-à-dire au 1<sup>er</sup> janvier 2008 (cf. décision A/DEC. 17/01/06 du 12 janvier 2006, précitée, art. 10). Mais, cette période transitoire n'a manifestement pas été suffisante. Au contraire, elle a mis en lumière des divergences entre les États sur des questions d'opérationnalisation aussi importantes que les produits devant figurer dans chaque catégorie du droit de douane, les taux à retenir, les modalités de financement des organisations d'intégration régionale existant dans la sous-région, etc. Tout ceci a donné lieu à des négociations ultérieures, rallongeant *ipso facto* le délai initialement prévu.

6. Des mesures transitoires ont été prévues pour une période de cinq ans. Elles concernent notamment les prélèvements dits « communautaires ». V. *CEDEAO, Communiqué de presse n° 281/2013, 30 sept. 2013.*

7. Quelques illustrations : le Liberia est anglophone tandis que le Bénin est francophone et la Guinée-Bissau, lusophone. Le Nigeria compte environ 170 millions d'habitants contre 20 millions environ pour la Côte d'Ivoire et 2 millions environ pour la Gambie. Le Ghana utilise comme monnaie le



des États tiers, marquant ainsi une étape supplémentaire par rapport à la zone de libre-échange qui existait entre eux.

Dans sa structure, le TEC de la CEDEAO est constitué d'une nomenclature tarifaire et statistique (NTS) et d'un ensemble de droits et taxes. La nomenclature est composée de 5899 lignes tarifaires. Elle répartit les produits taxables en cinq catégories<sup>8</sup> : catégorie 0 (biens sociaux essentiels)<sup>9</sup>, catégorie 1 (biens de première nécessité, matières premières de base, biens d'équipement et intrants spécifiques)<sup>10</sup>, catégorie 2 (intrants et produits intermédiaires)<sup>11</sup>, catégorie 3 (biens de consommation finale et autres produits non repris ailleurs)<sup>12</sup> et catégorie 4 (biens spécifiques pour le développement économique)<sup>13</sup>. À chaque catégorie, s'applique un taux de droit de douane précis. Celui-ci varie entre 0 % et 35 %<sup>14</sup>.

En ce qui concerne les droits et taxes, ils ont soit un caractère permanent, soit un caractère temporaire. Dans le premier cas de figure, on retrouve le droit de douane ci-dessus évoqué, la redevance statistique et le prélèvement communautaire d'intégration. Quant au second cas de figure, il concerne la taxe d'ajustement à l'importation et la taxe complémentaire de protection. Sont également prévues, pour accompagner la mise en œuvre de ces droits et taxes, quelques mesures de défense commerciale (mesures antidumping, de sauvegarde, etc.).

Ainsi décrit, le TEC de la CEDEAO est emblématique de la volonté des États ouest-africains d'établir un véritable marché commun. Mais, pour ce faire, il importe d'accompagner son implémentation d'analyses appropriées afin de s'assurer de la pertinence des opérations réalisées jusqu'ici et de la qualité des options retenues pour l'avenir. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les présentes réflexions qui se veulent un bilan et un exercice prospectif relatif à la mise en œuvre du TEC de la CEDEAO.

Il en ressort que cet instrument constitue indubitablement un approfondissement du projet ouest-africain d'intégration (1). Mais cet approfondissement ne sera effectif qu'à la condition d'une opérationnalisation réussie. Sur ce plan, il existe cependant d'importantes contraintes. Elles mettent en exergue le caractère contingent de l'effectivité du TEC de la CEDEAO (2).

## 1. Un approfondissement du projet ouest-africain d'intégration

2 - L'intégration, notamment celle économique, a toujours figuré au nombre des objectifs visés par les États africains<sup>15</sup>. En ce qui concerne ceux de la partie occidentale, le TEC, nouvellement entré en vigueur, approfondit ce projet en instaurant entre eux une union douanière plus aboutie (A). Ce faisant, ce sont de meilleures perspectives qui sont offertes aux États de la sous-région (B).

cedi, ce qui n'est pas le cas du Sénégal (franc CFA) ou du Cap-Vert (escudo)...

8. *Acte additionnel n° A/SA. 1/06/09, 22 juin 2009 portant amendement de déc. n° A/DEC. 17/01/06, 12 janvier 2006 portant adoption du tarif extérieur commun de la CEDEAO, art. 1<sup>er</sup>.*

9. Quatre-vingt-cinq lignes tarifaires.

10. 2146 lignes tarifaires.

11. 1373 lignes tarifaires.

12. 2165 lignes tarifaires.

13. 130 lignes tarifaires.

14. Concrètement, les taux sont fixés ainsi qu'il suit : Catégorie 0 : 0 %, catégorie 1 : 5 %, catégorie 2 : 10 %, catégorie 3 : 20 %, catégorie 4 : 35 %.

15. *Commission économique pour l'Afrique / Union africaine, État de l'intégration régionale en Afrique III : vers l'intégration monétaire et financière en Afrique, Addis-Abeba, 2008, p. iv.*

## A. - Une union douanière plus aboutie

3 - Avec le TEC de la CEDEAO, l'Afrique de l'Ouest réalise, pour la première fois, une union douanière s'étendant à la quasi-totalité<sup>16</sup> de son territoire. Auparavant, il n'existait dans cet espace qu'une union douanière entre huit États regroupés au sein d'une autre organisation d'intégration régionale : l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)<sup>17</sup>. Le traité constitutif de cette dernière prévoyait, au nombre des objectifs visés, de « créer entre les États membres, un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée, ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune »<sup>18</sup>.

À cette fin, dès 1997<sup>19</sup>, l'UEMOA a adopté un TEC applicable aux échanges commerciaux impliquant les États membres de cette organisation. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000, le TEC de l'UEMOA a donc régi, pendant plus d'une décennie, les échanges commerciaux dans une bonne partie de l'Afrique occidentale. Les résultats obtenus, s'ils ne sont pas de nature à susciter un contentement sans réserves, n'en sont pas moins encourageants. Une étude sur l'impact du TEC de l'UEMOA a ainsi montré qu'il a favorisé le développement des échanges dans la sous-région<sup>20</sup>.

Structurellement, le TEC de l'UEMOA est constitué d'une nomenclature tarifaire et statistique (NTS) et d'un tableau des droits et taxes. La nomenclature est fondée sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises. Elle répartit les produits en quatre catégories<sup>21</sup>. Quant au tableau des droits et taxes, il comporte deux types de droits : ceux permanents (le droit de douane, le prélèvement communautaire de solidarité et la redevance statistique) et ceux temporaires (la taxe conjoncturelle à l'importation et la taxe dégressive de protection). Il est à préciser que le droit de douane est variable en fonction de la catégorie à laquelle appartient le produit qui en sera affecté<sup>22</sup>, cette catégorie étant elle-même définie à partir de critères tels que la nature sociale du bien et son degré de transformation.

Ainsi présenté, le TEC de l'UEMOA est porteur de nombreuses similitudes avec celui de la CEDEAO<sup>23</sup>. Cet état de fait n'est point le fruit d'une coïncidence. C'est que, dans son élaboration, les autorités ouest-africaines ont conçu le TEC de la CEDEAO comme un prolongement des efforts déployés par l'UEMOA en vue de la réalisation de l'intégration économique. Plus précisément, il s'est agi de franchir

16. La Mauritanie, État ouest-africain suivant les critères de l'Organisation des Nations Unies, n'est pas membre de la CEDEAO. Elle a quitté cette organisation en 2000.

17. Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo. L'UEMOA a été créée par un traité signé à Dakar le 10 janvier 1994 (révisé en 2003).

18. Article 4.

19. *Règl. n° 02/97/CM/UEMOA, 28 nov. 1997 portant adoption du tarif extérieur commun, modifié par règl. n° 02/2000/CM/UEMOA, 29 juin 2000.*

20. *Y. Bezemer, Impact du tarif extérieur commun appliqué en zone UEMOA sur le commerce intracommunautaire : Mémoire de DEA de macroéconomie appliquée, Université de Cocody, 2007, p. 42.*

21. *Règl. n° 05/98/CM/UEMOA, 3 juill. 1998 portant définition de la liste composant les catégories des marchandises figurant dans la nomenclature tarifaire et statistique (NTS) de l'UEMOA, modifié par règl. n° 23/2002/CM/UEMOA, 18 nov. 2002.* La catégorie 0 comprend les biens sociaux (liste limitative). La catégorie 1 comprend les biens de première nécessité (matières premières de base, biens d'équipement, intrants spécifiques). La catégorie 2 comprend les produits intermédiaires (ceux ayant subi un début de transformation et nécessitant un apprêt avant tout usage). La catégorie 3, enfin, comprend les biens de consommation finale et les autres produits non repris ailleurs.

22. Catégorie 0 : 0 %, catégorie 1 : 5 %, catégorie 2 : 10 %, catégorie 3 : 20 %.

23. *V. supra* n° 1.



une étape supplémentaire vers le marché commun ouest-africain tant espéré. Le TEC de la CEDEAO a donc représenté l'occasion de mettre en place une union douanière plus aboutie. Cette mise en place a pris deux directions : l'extension de l'union douanière UEMOA aux autres États ouest-africains (dimension géographique), et le perfectionnement de l'union douanière UEMOA (dimension technique)<sup>24</sup>.

De façon logique, tout le processus d'édification du TEC de la CEDEAO a donc reposé sur le travail préalablement effectué au niveau de l'UEMOA. Si, en théorie, on a pu se demander lequel des TEC était « l'ancêtre » de l'autre<sup>25</sup>, en pratique, la question ne peut en revanche guère se poser : il est clair que le TEC de la CEDEAO est issu de celui de l'UEMOA. Il est significatif que, lors de son adoption en 2006, le TEC de la CEDEAO était composé exactement du même tableau des droits et taxes que celui de l'UEMOA<sup>26</sup>. Le droit de douane comportait des taux identiques à celui de l'UEMOA et les dénominations des droits temporaires étaient eux aussi identiques<sup>27</sup>.

Plusieurs changements sont par la suite intervenus. La dénomination des droits temporaires, par exemple, a été renouvelée. Aux intitulés prévus au niveau de l'UEMOA, ont été substitués ceux de taxe d'ajustement à l'importation et de taxe complémentaire de protection. Le changement majeur est toutefois, sans conteste, celui qui a été opéré en matière de taux du droit de douane. Vecteur de la volonté de perfectionnement de l'union douanière UEMOA, ce changement manifestait également le souci d'adopter un TEC offrant de meilleures perspectives aux États concernés.

## B. - De meilleures perspectives

4 - À l'épreuve de la pratique, le projet d'union douanière porté par l'UEMOA a révélé quelques insuffisances : application non uniformisée du TEC par les États, recours à des taux non prévus, faible protection de la production nationale, etc.<sup>28</sup> C'est surtout sur le point de la protection que les critiques ont été les plus virulentes<sup>29</sup>. Il faut rappeler à cet égard que le TEC de l'UEMOA a été mis en place à un

moment où les politiques de libéralisation prônées par les institutions de Breton Woods étaient très présentes et appliquées de manière stricte, c'est-à-dire sans la modération qu'on leur connaît aujourd'hui<sup>30</sup>. La bande tarifaire supérieure de son droit de douane fut alors située à 20 %. Ce faisant, les États de l'UEMOA ont institué, de manière globale, des taux inférieurs à ceux ordinairement rencontrés au niveau des pays à faibles revenus.

Concrètement, le niveau moyen de droits de douane au niveau de l'UEMOA était estimé à 11,9 % pendant que celui d'un regroupement régional comme la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (lui aussi constitué de pays à faibles revenus) était estimé à 18 %. Même dans la partie occidentale de l'Afrique, plusieurs États, à l'instar du Cap-Vert (50 %), de la Guinée (55 %) et du Nigeria (35 %), pratiquaient des taux supérieurs à ceux de la borne supérieure du TEC de l'UEMOA<sup>31</sup>.

L'avènement du TEC de la CEDEAO s'est donc situé dans le champ du dilemme de la compétitivité et de la protection. La compétitivité commandait de maintenir des taux bas afin de constituer une terre d'exportation attrayante. Les marchandises étrangères auraient ainsi pu trouver des débouchés dans les États ouest-africains sans que leurs prix de revient ne deviennent prohibitifs. Quant à la protection des filières locales, elle recommandait une hausse des taux. En effet, l'augmentation des taux aurait permis de renchérir le coût des marchandises étrangères. Par suite, elle aurait eu pour effet d'orienter les consommateurs vers la production locale et d'empêcher toute concurrence déloyale de la part des producteurs des pays tiers. Entre ces deux extrêmes, le choix fait positionne clairement le curseur du côté de la protection (notamment au regard du dispositif de l'UEMOA).

En effet, sans pour autant constituer un instrument de résurgence du protectionnisme, le TEC de la CEDEAO offre une meilleure protection à la production régionale<sup>32</sup>. Sa bande tarifaire supérieure, la cinquième, est située à 35 %. Cela équivaut à quinze points de plus que celle supérieure de l'UEMOA. Le principal État initiateur de cette cinquième bande, le Nigeria, a même, à l'origine, souhaité en fixer le taux à 50 %. Mais les exigences de compétitivité de la sous-région et les règles encadrant le commerce international<sup>33</sup> ont conduit à adopter une augmentation plus modérée<sup>34</sup>.

*d'analyse et d'orientation sur le TEC-CEDEAO dans le cadre des négociations UE / ACP pour la signature des APE, préc., p. 18.*

24. La dimension géographique n'appelle pas de commentaires particuliers. Quant à la dimension technique, elle sera examinée *infra*.

25. M. Coulibaly et D. Plunkett, *Du TEC UEMOA depuis 2000 au TEC CEDEAO pour 2008 : Les GREAT Cahiers*, n° 17, 2006, p. 10. La question se posait au regard de l'antériorité de la création de la CEDEAO (1975) par rapport à celle de l'UEMOA (1994), étant entendu que les deux organisations prévoient l'institution d'un TEC dans leurs traités constitutifs.

26. Déc. n° A/DEC. 17/01/06, 12 janv. 2006 portant adoption du tarif extérieur commun de la CEDEAO, art. 4, 5 et 6.

27. Il faut également signaler que la NTS du TEC de la CEDEAO a été élaborée à partir de celle du TEC de l'UEMOA. Dans un premier temps, les États membres de la CEDEAO et non-membres de l'UEMOA ont été invités à définir deux listes d'exception : celles de type A et celles de type B. Les premières concernaient les produits pour lesquels ces États appliquaient des taux différents de ceux de l'UEMOA, mais ont décidé de s'aligner sur eux. Les secondes concernaient les produits pour lesquels ces États souhaitaient un changement de catégorie. V. M. Coulibaly et M. Diouf, *Note d'analyse et d'orientation sur le TEC-CEDEAO dans le cadre des négociations UE / ACP pour la signature des APE : Plate-forme des acteurs non étatiques*, Dakar, 2009, p. 11 à 13.

28. « Les missions de suivi ont relevé des exemples de pays qui ne respectaient pas la nomenclature, qui créaient des postes douaniers non conformes à la nomenclature UEMOA, et qui ne respectaient pas la classification des produits (par exemple appliquant le taux de 20 % à un certain produit au lieu de 10 %). De temps à autre, selon les besoins d'un pays, de nouvelles taxes étaient appliquées. Les missions de suivi ont observé que les États membres de l'UEMOA n'étaient pas toujours à jour en ce qui concerne les modifications apportées de temps à autre au TEC de l'UEMOA. », V. M. Coulibaly et D. Plunkett, *Du TEC UEMOA depuis 2000 au TEC CEDEAO pour 2008, préc.*, p. 52.

29. « (...) le TEC UEMOA (...) s'est révélé très peu efficace pour (...) la protection optimale des secteurs de production endogène tels que les secteurs avicoles, textile et rizicole », V. M. Coulibaly et M. Diouf, *Note*

30. Il faut souligner que, de plus en plus, les politiques de libéralisation prônées par lesdites institutions tiennent compte de la situation spécifique de l'économie à laquelle les mesures envisagées seront appliquées. En ce qui concerne les États africains par exemple, depuis les années 1990, ces institutions ont mis en place le projet de « dimension sociale de l'ajustement (DSA) » qui rend obligatoire l'inclusion d'un volet social dans les programmes d'ajustement structurel.

31. Ces statistiques ont été obtenues sur le site internet de l'Organisation mondiale du commerce. Plus précisément, on pourra accéder à [https://www.wto.org/french/tratop\\_f/tariffs\\_f/tariff\\_data\\_f.htm](https://www.wto.org/french/tratop_f/tariffs_f/tariff_data_f.htm), consulté le 6 avril 2015.

32. Le taux moyen de droits de douane qui en résulte est d'environ 13 % (contre 11,9 % au niveau de l'UEMOA).

33. Du fait du niveau élevé de la bande supérieure du TEC de la CEDEAO (par rapport à celle du TEC de l'UEMOA et à certains taux nationaux auparavant appliqués), des incompatibilités naissent entre le dispositif communautaire et les engagements individuels des États membres au niveau de l'OMC. Heureusement, celles-ci seront surmontables. V. A. Diouf, *Nouveau tarif extérieur commun de la CEDEAO et engagements individuels de ses membres à l'OMC : des incompatibilités surmontables* : Rev. Passerelles, n° 3, vol. 13, 2012 – en ligne : <http://www.ictsd.org/bridges-news/passerelles/news/nouveau-tarif-exterieur-commun-de-la-cedeao-et-engagements-individuels>, consulté le 2 avril 2015). Mais, elles l'auraient été moins si le taux de 50 % avait été retenu.

34. La cinquième bande tarifaire ne figurait pas au barème du droit de douane du TEC, tel qu'il fut adopté par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement en 2006. Son institution a été le fruit de la pression exercée



Néanmoins, même ainsi, le TEC de la CEDEAO semble rencontrer les attentes des agents économiques ouest-africains. C'est globalement ce qui ressort des avis formulés par des agriculteurs sénégalais interrogés sur la question<sup>35</sup>. Dans le même sens, au Bénin, des projections ont montré que l'entrée en vigueur du TEC de la CEDEAO permettra une hausse des recettes fiscales de 15,93 %<sup>36</sup>.

Par ailleurs, on sait que les États de la zone dite « Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) » sont engagés, depuis plusieurs années, dans un processus de négociations devant aboutir à la signature d'un accord de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne. Le TEC de la CEDEAO se présente comme un préalable et une formidable opportunité pour procéder à des négociations bénéfiques aux États ouest-africains. Il leur permet de constituer un front uni et donc davantage influent lors desdites négociations.

Pour toutes ces raisons, l'avènement du TEC de la CEDEAO constitue une heureuse nouvelle pour l'Afrique occidentale. Mais cet avènement n'a pas emporté les contraintes auxquelles faisaient face les économies ouest-africaines. L'effectivité durable du TEC de la CEDEAO apparaît donc contingente. Elle dépendra des réponses qu'il apportera en termes de gestion de ces contraintes.

## 2. Une effectivité contingente

5 - Il a été salué *supra* la prouesse qui a consisté, pour des États ayant des économies plutôt dissemblables, à s'accorder sur la création d'une union douanière. Maintenir celle-ci, malgré la diversité de leurs économies (qui constitue aussi un atout), sera sans doute le défi majeur de ces États. En dehors de ce défi d'ordre général, deux contraintes essentielles affecteront l'effectivité du TEC de la CEDEAO. Elles sont relatives au financement des organisations ouest-africaines d'intégration économique (A) et à la définition de mesures idoines pour accompagner la mise en œuvre du TEC de la CEDEAO (B).

### A. - Le casse-tête du financement des organisations communautaires

6 - Aux termes du traité de l'UEMOA, « les ressources de l'Union proviennent notamment d'une fraction du produit du tarif extérieur commun (TEC) et des taxes indirectes perçues dans l'ensemble de l'Union. Ces ressources seront perçues directement par l'Union »<sup>37</sup>. En pratique, cette fraction du produit du TEC est constituée par le

en ce sens par le Nigeria qui estimait le taux maximal de 20 % incompatibles avec les exigences de protection de son économie. La cinquième bande fut alors ajoutée au barème initial et correspond à la catégorie des « biens spécifiques pour le développement économique ». Il s'agit de biens sensibles en raison de leur caractère stratégique pour le développement de la région. Les critères retenus pour déterminer ces biens sont au nombre de cinq : la vulnérabilité du produit, la diversification économique, l'intégration régionale, la promotion du secteur et le fort potentiel de production. La modification subséquente fut adoptée en 2009, cf. *acte additionnel A/SA. 1/06/09, 22 juin 2009, art. 1<sup>er</sup>*. – sur les controverses autour de cette bande tarifaire, ses avantages et inconvénients supposés, on pourra lire, K. *Ukaho*, *Le TEC de la CEDEAO : les impératifs de la cinquième bande du Nigeria* : *Rev. Éclairage sur les négociations*, n° 4, vol. 7, 2008 – en ligne : <http://www.ictsd.org/bridges-news/passerelles/news/le-tec-de-la-cedeao-les-impératifs-de-la-cinquième-bande-du-nigeria>, consulté le 1<sup>er</sup> avril 2015. – M. *Coulibaly* et M. *Diouf*, *Note d'analyse et d'orientation sur le TEC-CEDEAO dans le cadre des négociations UE / ACP pour la signature des APE*, préc., p. 20 à 25.

35. M. *Coulibaly* et M. *Diouf*, *Note d'analyse et d'orientation sur le TEC-CEDEAO dans le cadre des négociations UE / ACP pour la signature des APE*, préc., p. 35 à 38.

36. S. *Tiemtore*, *Conférence-débats sur le TEC CEDEAO : menaces et opportunités pour l'économie du Bénin* : Cotonou, 27 août 2013, p. 15.

37. *Traité UEMOA*, art. 54. – V. aussi, *UEMOA*, *règl. n° 01/2008/CM/UEMOA portant règlement financier des organes de l'Union économique et monétaire ouest-africaine*, art. 26.

prélèvement communautaire de solidarité (PCS). Son taux est fixé à 1 % de la valeur en douane des marchandises importées des États tiers par les ressortissants des États membres de l'Union. Les administrations financières nationales sont mandatées pour recouvrer le PCS pour le compte de l'UEMOA. Elles doivent ensuite le reverser dans un compte ouvert, à cet effet, au niveau de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). Lors de cette opération, ces administrations ne disposent d'aucune marge de manœuvre concernant les fonds recouverts. Le reversement est automatique. À défaut, la BCEAO est autorisée à débiter le compte du Trésor public de l'État défaillant, du montant non reversé, et à créditer le compte de l'UEMOA du même montant.

Le traité de la CEDEAO comporte un mécanisme similaire. En dehors de la contribution des États membres<sup>38</sup>, il prévoit « un prélèvement communautaire destiné à générer des ressources pour financer les activités de la communauté »<sup>39</sup>. Ce prélèvement représente « un pourcentage (0,5 %) de la valeur imposable des marchandises importées dans la communauté en provenance de pays tiers »<sup>40</sup>. Perçu au cordon douanier par chaque administration financière nationale, il est également reversé de manière automatique à la CEDEAO.

En résumé, coexistent au sein de la sous-région ouest-africaine, deux organisations d'intégration dont les mécanismes de financement sollicitent le dispositif de taxation appliqué aux frontières nationales. Jusqu'à l'avènement du TEC de la CEDEAO, une telle situation ne soulevait pas de difficulté particulière. Les États membres de l'UEMOA (qui sont également tous membres de la CEDEAO) prélevaient 1,5 % des valeurs des marchandises importées au profit des deux organisations, à raison de 1 % pour l'UEMOA et 0,5 % pour la CEDEAO ; ceux membres uniquement de la CEDEAO ne prélevaient que 0,5 % des valeurs des marchandises importées au profit de cette dernière.

L'avènement du TEC de la CEDEAO renouvelle la question. En effet, disposer d'un TEC pour toute l'Afrique de l'Ouest implique l'existence de droits identiques au niveau de tous les États concernés, et donc l'existence d'un unique taux de prélèvement communautaire au sein dudit TEC. Comment définir alors ce taux afin de ne pas pénaliser certains États ?

Pour les États ouest-africains, c'est un peu la quadrature du cercle. Toutes les options possibles présentent des inconvénients.

En effet, il est possible d'harmoniser le taux du prélèvement communautaire à 1,5 %. Dans ce cas, la situation des États membres des deux organisations ne changerait pas. Quant aux États membres uniquement de la CEDEAO, ils recouvreraient un surplus égal à 1 % des valeurs des marchandises importées. Ce surplus pourrait être attribué à chaque État ou versé dans une caisse commune afin de financer des projets d'intérêt régional. Dans le premier cas, le procédé ressemblerait à une taxation déguisée et s'avérerait incompatible avec la réglementation de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Dans le second cas, des questions d'équité se poseraient sans doute. Obliger des États qui taxaient auparavant à 0,5 %, à taxer désormais à 1,5 %, pourrait s'analyser comme une volonté de réduire leur compétitivité, notamment face aux États de l'UEMOA qui, eux, taxaient déjà à 1,5 %. De plus, dans l'hypothèse de la création d'un fonds commun, ce dernier sera financé par le surplus dégagé par les États de la CEDEAO non-membres de l'UEMOA. Dès lors, serait-il légitime que ce fonds finance des activités, sans discrimination, au sein de tous les États ouest-africains ?

Une autre option consisterait à redéfinir le taux du prélèvement communautaire. Ce nouveau taux unique servirait aux administra-

38. *Traité CEDEAO*, art. 73.

39. *Ibidem*, art. 72.

40. *Ibid.*



tions nationales pour la collecte des ressources « communautaires ». Lesdites ressources seraient par la suite fongibles, et il reviendrait aux deux organisations de définir le mode de répartition le plus satisfaisant. Cette formule semble la plus convenable. C'est d'ailleurs celle qui a les faveurs des instances des deux organisations, mais encore faudrait-il qu'elles parviennent à un accord quant à la répartition du montant total collecté.

Pour l'heure, cet accord n'a pas été trouvé. Afin de ne pas repousser indéfiniment l'entrée en vigueur du TEC de la CEDEAO de ce fait, les États ouest-africains ont décidé de maintenir le *statu quo* sur cette question pendant une période transitoire de cinq ans<sup>41</sup>. À l'évidence, cette solution est provisoire. On ne saurait s'en satisfaire au regard de la nécessité d'atteindre un plein caractère opérationnel pour le TEC. Il en va de même en ce qui concerne la non-adoption de mesures connexes pour accompagner la mise en œuvre du TEC de la CEDEAO.

## B. - Le nécessaire accompagnement

7 - La pérennité du TEC de la CEDEAO sera tributaire de la pertinence des mesures adoptées par les États concernés pour accompagner sa mise en œuvre. Ces mesures potentielles sont multifformes. Elles vont de la manifestation de bonne foi des parties à la mise en place de dispositifs techniques d'accompagnement.

En ce qui concerne la bonne foi des parties, il faut rappeler que le TEC ne définit qu'un cadre général. L'effectivité de ce cadre dépendra de divers paramètres. À titre d'exemple, il est possible d'évoquer le cas de la cinquième bande tarifaire. Après quelques semaines d'application du TEC de la CEDEAO, il a pu être relevé des cas de travestissement de l'esprit qui a conduit à la création de cette bande. Ainsi, certains États ont réduit les valeurs de référence de quelques marchandises appartenant à cette catégorie, afin que le calcul du nouveau droit de douane conduise à un résultat identique à celui auparavant obtenu avec le taux supérieur (20 %) de l'UEMOA<sup>42</sup>. D'autres États ont carrément maintenu, pour certains produits, les taux de droit de douane inscrits au TEC de l'UEMOA<sup>43</sup>. De telles manœuvres sont évidemment guidées par le souci d'éviter une réduction du volume d'importation des produits en cause. Elles contreviennent toutefois à une opérationnalisation réussie du TEC de la CEDEAO.

Il en est de même en ce qui concerne les entraves au développement du commerce intrarégional. Il n'est nullement un secret que le niveau du commerce réalisé entre les États ouest-africains eux-

mêmes est l'un des plus faibles au monde<sup>44</sup>. L'explication de cette situation peut être trouvée à la fois dans le faible développement des filières de production locales et dans les obstacles à la réalisation des transactions interétatiques. Le TEC de la CEDEAO, en accentuant la protection tarifaire de la zone ouest-africaine, ambitionne de provoquer une catalyse des productions nationales<sup>45</sup>. Partant, les échanges intrarégionaux devraient s'intensifier.

Mais pour réellement atteindre cet objectif, il importe d'accompagner la mise en œuvre du TEC de la CEDEAO de la levée des barrières commerciales non tarifaires qui prévalent dans l'espace ouest-africain. L'illustration la plus visible de ces barrières est constituée par les nombreux postes de contrôle présents sur les axes routiers et qui constituent autant d'occasions de corruption, de renchérissement des coûts liés au transport des marchandises et de découragement des commerçants. L'ampleur du phénomène est telle que l'UEMOA a dû adopter une directive « relative à la réduction des points de contrôle sur les axes routiers inter-États de l'Union économique et monétaire ouest-africaine »<sup>46</sup>.

Dans le même sens, le processus de convergence vers une monnaie unique au sein de la CEDEAO devra être accéléré<sup>47</sup>. Actuellement, ce regroupement communautaire est caractérisé par l'existence en son sein d'une pluralité de monnaies<sup>48</sup>. Cette situation constitue un obstacle non négligeable au développement des transactions intrarégionales, d'où l'intérêt d'adopter assez rapidement une monnaie unique.

Par ailleurs, il faut souligner que le TEC de la CEDEAO implique une baisse du niveau moyen de taxation de certains États. C'est notamment le cas du Nigeria dont le taux moyen de protection tarifaire passera de 11,20 % à 10,21 %<sup>49</sup>. En conséquence, une baisse des recettes issues de la fiscalité de porte n'est pas à exclure au niveau de certains États. Même les États où le taux de protection tarifaire a

41. CEDEAO, Communiqué de presse n° 281/2013, 30 sept. 2013.

42. Une telle pratique avait déjà été observée pendant l'application du TEC de l'UEMOA. Une étude a ainsi noté « la pratique des différences importantes entre les valeurs de référence des produits importés dans des États jouissant de conditions de transport similaires, tels que le Mali et le Burkina, pour les mêmes produits en provenance des mêmes pays, voire des mêmes fabricants », V. M. Coulibaly et D. Plunkett, *Du TEC UEMOA depuis 2000 au TEC CEDEAO pour 2008, préc.*, p. 21. Une autre étude, de portée plus large, a révélé que « l'application effective de cette définition de la valeur (dite « transactionnelle ») reste difficile pour les administrations douanières africaines (...). Pour faciliter la tâche des administrations, un système de valeurs de référence, d'application nationale demeure en place au sein de l'UEMOA et de la CEMAC », V. P. Guillaumont et alii, *Évaluation des gains attendus de l'intégration économique régionale dans les pays africains de la zone franc : FERDI*, 2012, p. 131. Il convient de signaler qu'afin de remédier à ce problème, l'UEMOA a adopté un règlement portant institution d'un système de détermination de la valeur en douane dénommé valeur de référence (Règl. n° 04/99/CM/UEMOA, 25 mars 1999) et un autre portant adoption de la liste de produits éligibles aux valeurs de référence, cf. Règl. n° 04/2002/COM/UEMOA, 11 mars 2002. Mais le problème n'a pas été complètement résolu car les États ont conservé une marge de manœuvre importante.

43. Pour un exemple, V. Direction générale des douanes (Côte d'Ivoire), Circ. n° 1704/MPMB/DGD du 18 févr. 2015.

44. Le commerce intrarégional ouest africain demeure faible par rapport au commerce global de la sous-région. Il se situe autour de 15,7 % dans la zone UEMOA et autour de 11 % dans la zone CEDEAO, V. BCEAO, *Rapport sur les perspectives économiques des États de l'UEMOA en 2012 : Dakar*, juill. 2012, p. 31. – ENDA-CACID, *L'état du commerce en Afrique de l'Ouest : Rapport annuel*, Dakar, 2012, p. 82. « En comparaison, la part des échanges intrarégionaux s'élève à environ 70 % dans l'Union européenne, 52 % en Asie, 50 % en Amérique du Nord et 26 % en Amérique du Sud », V. Rugwabiza, *L'Afrique devrait commercer davantage avec l'Afrique pour assurer la croissance future, discours prononcé à l'université de Witwatersrand, Johannesburg*, 12 avr. 2012 – en ligne : [http://www.wto.org/french/news\\_f/news12\\_f/ddg\\_12apr12\\_f.htm](http://www.wto.org/french/news_f/news12_f/ddg_12apr12_f.htm), consulté 31 mars 2015.

Il semble que la faiblesse du commerce intrarégional en Afrique occidentale soit le résultat de « la combinaison de plusieurs contraintes dont l'absence de complémentarité entre les profils de productions nationales, l'inadéquation des initiatives de coopération et d'intégration régionales, l'importance du secteur informel, l'insuffisance d'infrastructures, notamment dans le domaine des transports et des communications, les facteurs géographiques, etc. », cf. Y. Bezeme, *Impact du tarif extérieur commun appliqué en zone UEMOA sur le commerce intracommunautaire, préc.*, p. 9. – pour approfondir, V. A. Sana, *Les entraves au développement du commerce entre les États membres de la CEDEAO : Mémoire pour l'obtention d'un diplôme d'administrateur des services financiers*, ENAREF (Burkina-Faso), 2008, p. 40 à 71.

45. Conscients de l'importance de ce défi, les États mettent, de plus en plus, en place des stratégies destinées à promouvoir la production et la consommation locales. C'est ainsi qu'au Bénin par exemple, dans le cadre de l'exécution de la loi de finances pour 2015, il a été recommandé aux administrations publiques de consacrer au moins 60 % des crédits affectés aux achats de mobiliers, à l'achat de meubles locaux.

46. Dir. n° 08/2005/CM/UEMOA, 16 déc. 2005.

47. V. K. Nubukpo, *Instauration d'une monnaie unique dans l'espace CEDEAO et développement d'un marché régional intégré en Afrique de l'Ouest : quelles liaisons ?* : Revue Passerelles, n° 1, vol. 11, 2010 – en ligne : <http://www.ictsd.org/bridges-news/passerelles/news/instauration-d'une-monnaie-unique-dans-l'espace-cedeao-et>, consulté le 6 avril 2015.

48. Le franc CFA des États membres de l'UEMOA, le cedi ghanéen, la naira nigérienne, l'escudo cap-verdien, etc.

49. S. Tientore, *Conférence-débats sur le TEC CEDEAO : menaces et opportunités pour l'économie du Bénin, préc.*, p. 15.



connu une hausse courent le risque d'une diminution de leurs recettes fiscales, en raison notamment de la potentielle baisse du volume des importations en suite de l'entrée en vigueur du TEC. En prévision de cette baisse des recettes douanières, davantage d'efforts doivent être faits pour permettre la réussite du processus de transition fiscale. Autrement dit, les États doivent travailler davantage à la maîtrise des éléments de la fiscalité intérieure. L'idée sous-jacente est de compenser les potentielles pertes de recettes de la fiscalité de porte par celles supplémentaires dégagées par une meilleure maîtrise de la fiscalité intérieure.

## Conclusion

8 - L'opérationnalisation réussie du TEC de la CEDEAO constitue actuellement l'un des défis majeurs des États membres de cette organisation. À l'euphorie ayant prévalu lors de son adoption, succède progressivement une phase plus modérée, emplies d'interrogations quant aux meilleures options à retenir dans ce cadre. En effet, la conduite efficace de cette phase conditionnera la pérennité du TEC de la CEDEAO. En cela, elle constitue un impératif au regard des espoirs

placés dans cet instrument tant au niveau intrarégional<sup>50</sup>, qu'à celui international. À ce dernier niveau précisément, le TEC de la CEDEAO est appréhendé comme un atout majeur dans le cadre des négociations commerciales entre l'Union européenne et l'Afrique occidentale. On ne peut donc souhaiter que l'évolution desdites négociations conforte cette hypothèse.

**MOTS-CLÉS :** Douanes - Tarif extérieur commun (TEC) - Union douanière en Afrique de l'Ouest - CEDEAO, UEMOA

50. « Une mise en œuvre réussie du TEC-CEDEAO contribuerait, entre autres, à promouvoir et à renforcer les capacités de production et de transformation de la région. Elle contribuerait également à créer des emplois pour des millions de jeunes et, par ricochet, à stabiliser durablement la communauté qui reste minée par les multiples crises dont la pauvreté et la précarité demeurent le terreau fertile », M. Séne, Directeur de cabinet du ministre sénégalais de l'intégration africaine, cité par Senewebnews, *Les avantages du tarif extérieur commun de la CEDEAO*, selon le Dir/Cab du ministre Khadim DIOP : *Journal Seneweb*, 30 oct. 2014, en ligne [http://www.seneweb.com/news/Economie/les-avantages-du-tarif-exterieur-commun-\\_n\\_139206.html](http://www.seneweb.com/news/Economie/les-avantages-du-tarif-exterieur-commun-_n_139206.html), consulté le 30 mars 2015.