

Accord de partenariat économique et Zone de libre-échange continentale africaine :

Quels enjeux pour le Togo ?

Février 2018

Principales conclusions

Les principales conclusions de l'évaluation sur les enjeux pour le Togo de l'Accord de partenariat économique (APE) et de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA) sont les suivantes :

- a) L'Accord de partenariat économique entre la Communauté des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union européenne (UE) devrait stimuler les échanges bilatéraux entre le Togo et l'Union. Toutefois, les parties n'en profiteraient pas de la même manière, les exportations du Togo à destination de l'UE devant augmenter principalement pour les céréales et les autres cultures, quand celles de l'UE vers le Togo augmenteraient considérablement dans la plupart des secteurs. En outre l'Accord nuirait au commerce intra- africain.
- b) Si la ZLECA devait être établie et mise en œuvre avant que l'APE ne soit pleinement appliqué, les effets négatifs de cet accord sur le commerce intra-africain seraient plus que compensés. Grâce à la Zone, les exportations du Togo à destination de ses partenaires africains non membres de la CEDEAO augmenteraient considérablement.
- c) Néanmoins, pour que la ZLECA contribue significativement aux processus de diversification des échanges et de transformation structurelle au Togo, il faudrait que ce pays adopte – parallèlement – des mesures non tarifaires ambitieuses propres à faciliter les échanges à l'intérieur et aux frontières.
- d) Réduire les facteurs d'inefficacité dans les formalités douanières et frontalières pourrait également faciliter le développement du secteur de la logistique au Togo. Étant donné sa situation géographique stratégique, le pays possède des potentialités réelles pour devenir leader dans le secteur des services logistiques en Afrique.
- e) Si l'APE et la ZLECA peuvent sûrement coexister, la séquence de leur mise en œuvre sera déterminante s'agissant de tirer le maximum de profits des deux réformes. En d'autres termes, le succès de la ZLECA peut permettre aux pays africains, y compris le Togo, de mieux tirer parti de leurs accords commerciaux avec des partenaires extérieurs tels que l'UE.

I. Introduction

Au terme de près de 11 années de négociations entamées en 2003 entre les pays d'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne (UE), les 15 pays membres de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Mauritanie ont approuvé, en juillet 2014, l'Accord de partenariat économique (APE) pour signature. En décembre 2014, tous les pays de l'UE et 13 pays de la CEDEAO plus la Mauritanie l'ont signé. En attendant la ratification et l'entrée en vigueur de l'accord régional, le Ghana et la Côte d'Ivoire ont séparément signé, en 2016, des APEs intérimaires avec l'UE, qui sont appliqués à titre provisoire.

L'objet de la présente note est de présenter les principales conclusions d'une évaluation quantitative des incidences escomptées de l'APE sur le Togo – pays membre de la CEDEAO – d'un point de vue commercial. Est également analysé dans quelle mesure la mise en place de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA) et l'adoption de mesures de facilitation du commerce pourraient influencer sur les échanges et les revenus au Togo. La méthode utilisée pour cette analyse est un modèle d'équilibre général calculable, dynamique multisectoriel et multirégional¹. Même s'ils n'offrent pas une image fidèle de l'économie mondiale, les modèles d'équilibre général calculable permettent d'appréhender les interactions au sein et entre les divers marchés nationaux et offrent ainsi aux décideurs des informations précieuses sur les effets probables de réformes complexes.

Le Togo est une « petite économie » (sa population compte environ 8 millions d'habitants et son PIB est de 4,4 milliards de dollars des États-Unis²) fortement tributaire des ressources naturelles. Ses exportations, constituées en majorité d'huiles de pétrole, du cacao et d'autres produits agricoles, étaient en 2016, principalement destinées (par ordre décroissant) aux Émirats arabes unis, au Bénin, au Burkina Faso, au Nigéria, à l'Inde, au Cameroun et à l'UE. Le Togo importe une large gamme de produits allant du pétrole aux biens manufacturés, en passant par divers produits agricoles provenant principalement de l'Union européenne, de la Chine, de l'Inde, de la République de Corée, du Ghana et des États-Unis d'Amérique³. Le Togo affiche un déséquilibre de la balance commerciale, qui s'est élargi tout au long de la dernière décennie, les importations ayant augmenté de plus de 70 %, tandis que les exportations ont chuté de 18 % au cours de la même période. Il convient également de noter que le Togo sert de port de transit pour les importations d'autres pays d'Afrique de l'Ouest. Si elle permet au pays de tirer profit du commerce et de la fourniture de services logistiques aux pays voisins, cette situation signifie également que les statistiques commerciales togolaises contiennent souvent une bonne part de biens réexportés.

¹ La présente analyse se fonde sur le modèle d'équilibre général calculable MIRAGE (Modélisation des relations internationales dans l'équilibre général appliqué). Pour une description complète de ce modèle, voir Y. Decreux, H. Valin (2007) "MIRAGE, Updated Version of the Model for Trade Policy Analysis : Focus on Agricultural and Dynamics", CEPII, Document de travail n° 2007-15. Les principales données utilisées pour l'étalonnage du modèle proviennent de la base de données 8.1 du Projet d'analyse du commerce mondial (GTAP). Pour plus de précisions, voir G. Narayanan, A. Badri, Aguiar et R. McDougall, Eds. 2012 *Global Trade, Assistance, and Production : The GTAP 8 Data Base*, Centre d'analyse du commerce mondial de l'Université Purdue.

² En dollars courants de 2016 ; les données proviennent de la Banque mondiale.

³ Source : données d'UNCTADstat (consultées le 20 février 2018)

II. Caractéristiques du commerce bilatéral entre le Togo et l'Union européenne et structure de protection

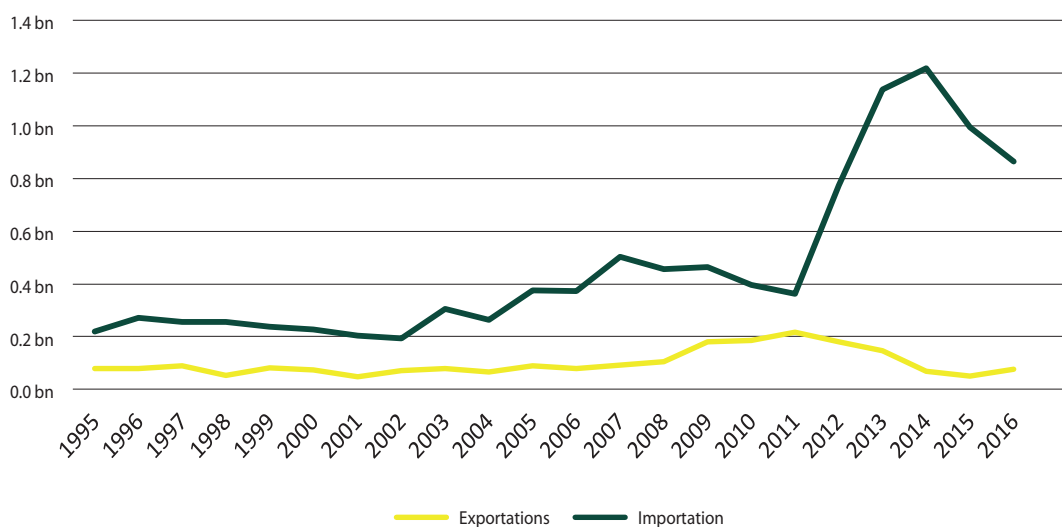
S'agissant strictement du commerce bilatéral entre les deux parties, les exportations du Togo vers l'UE sont restées relativement stables et généralement inférieures, à 0,2 milliard de dollars É.-U. entre 1995 et 2016, tandis que ses importations en provenance de celle-ci ont sensiblement augmenté au cours des deux dernières décennies, passant de seulement 0,2 milliard de dollars en 1995 à plus de 0,8 milliard de dollars en 2016, culminant en 2014 à 1,2 milliard de dollars (voir figure 1).

L'UE a compté pour 42 % dans les importations du Togo au cours des trois dernières années, tandis qu'elle n'a représenté que 5 % des exportations du pays au cours de la même période

S'agissant de la composition des échanges, les exportations du Togo en direction de l'UE en 2016 étaient concentrées autour du pétrole raffiné (22 %), du cacao (16 %), des graisses végétales fixes (11 %) et des graines et fruits oléagineux (11 %), parallèlement à d'autres produits agricoles. Pour leur part, les importations du Togo en provenance de l'UE en 2016 étaient principalement composées du pétrole raffiné (67 %) et d'une gamme variée de produits de consommation tels que les médicaments, les vêtements usagés et les produits alimentaires.

Au déficit de la balance commerciale du Togo avec l'UE s'ajoute la grande asymétrie qui caractérise le droit d'accès des deux marchés au moment de la conclusion de l'APE. Si le Togo, du fait de son appartenance à la catégorie des pays les moins développés, est autorisé à exporter ses produits presque en totale franchise de droits de douane et sans quota, au titre de l'initiative « Tout sauf les armes », les exportations européennes vers le

Figure 1: Évolution des exportations et des importations togolaises à destination et en provenance de l'Union européenne entre 1995 et 2016
(en dollars des É.-U)

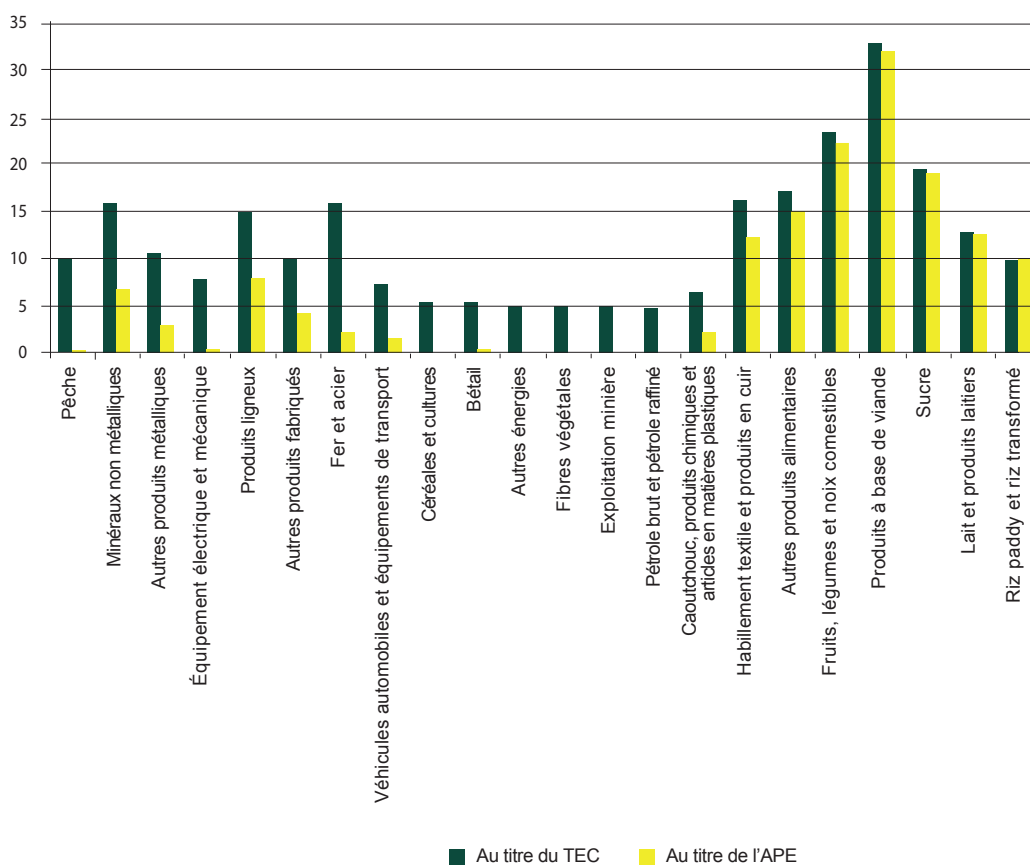


Source : Calcul des auteurs d'après les données d'UNCTADstat (consultées en février 2018)

Togo font face, elles, à des barrières tarifaires relativement élevées⁴. Même si l'accès du Togo aux marchés européens ne s'améliorera pas, les tarifs que ce pays applique aux importations en provenance de l'UE devraient quand même fortement baisser⁵ une fois que l'APE sera pleinement appliqué (voir figure 2). Cette baisse devrait creuser davantage l'écart entre les exportations et les importations du Togo en direction et en provenance de l'UE. L'agriculture, le textile et l'habillement resteront toutefois fortement protégés par le

Figure 2: Droits de douane moyens appliqués par le Togo à ses importations européennes : comparaison des droits appliqués après l'entrée en vigueur du tarif extérieur commun et ceux appliqués après l'entrée en vigueur de l'Accord de partenariat économique

(Pourcentage par secteur, par ordre décroissant de marge de préférence prévue par l'Accord)



Source : Calcul des auteurs d'après les données de MACMap-HS6v2

⁴ Les droits de douane appliqués aux exportations et aux importations togolaises ont été fournis par la base de données (version 2) du système harmonisé à six chiffres de Market Access Map (MacMap). Afin de limiter tout écart d'endogénéité entre les échanges commerciaux et la protection, les données sur cette dernière ont été regroupées au moyen d'une « pondération en fonction du groupe de référence » (et non d'une « pondération en fonction des importations bilatérales »). En d'autres termes, la pondération ne tient pas compte de tous les échanges commerciaux du pays considéré, mais de ceux du groupe de référence auquel le pays concerné appartient du fait de son niveau de revenus et de son degré d'ouverture commerciale. Pour une description complète de la base de données, voir H. Boumellassa, D. Laborde et C. Mitaritonna (2009) "A Picture of Tariff Protection Across the World in 2004 : MACMap-HS6, Version 2", Document de travail n° 00903 de l'IFPRI.

⁵ Il convient de noter que les structures du tarif extérieur commun (TEC) marquent le début des réformes de libéralisation commerciale envisagées dans le cadre de l'APE. En ce sens, et afin de restituer les implications économiques de l'APE, indépendamment de tout changement induit par la réforme du TEC, il est supposé que la CEDEAO disposera de structures TEC au moment de la ratification de l'APE.

Togo (grâce à la structure adoptée par la CEDEAO pour son tarif extérieur commun) même après l'entrée en vigueur de l'APE.

Il convient de préciser que les informations ci-dessus ne doivent pas donner à penser que l'APE entre la CEDEAO et l'UE exercera un impact négatif sur le commerce togolais. Elles signalent toutefois que cet accord devrait apporter des gains asymétriques aux deux parties.

III. Réformes examinées et principales conclusions

Trois différents scénarios de réformes sont analysés ci-dessous comme suit :

- a) L'Accord de partenariat économique CEDEAO-UE est pleinement et progressivement mis en œuvre entre 2015 et 2035⁶ ;
- b) La Zone de libre-échange continentale africaine⁷ est déjà en place au moment où l'Accord de partenariat économique CEDEAO-UE est pleinement mis en œuvre ;
- c) La Zone de libre-échange continentale africaine et les mesures de facilitation du commerce⁸ sont déjà en place au moment où l'accord de partenariat économique CEDEAO- UE est pleinement entré en vigueur.

Les résultats présentés ci-après ont été obtenus en comparant chacun des scénarios ci-dessus avec une situation de référence excluant toute réforme commerciale, pour l'année 2040⁹.

A. Effets du seul Accord de partenariat économique CEDEAO-UE

Si les exportations de l'ensemble de la CEDEAO vers l'UE devaient augmenter sensiblement après la mise en place des réformes prévues par l'APE (à hauteur de 12 pour cent, soit de 9,1 milliards de dollars), les chiffres varieraient fortement d'un pays à l'autre. Les pays de la CEDEAO peuvent être répartis en deux catégories selon le niveau de variation de leurs exportations vers l'UE suite à la mise en oeuvre de l'APE (voir tableau 1).

⁶ En d'autres termes, l'Union européenne accorde immédiatement aux pays de la CEDEAO plus la Mauritanie un accès en franchise et sans quota à tous ses produits, tandis que les États de la CEDEAO et la Mauritanie réduisent progressivement les droits de douane qu'ils appliquent à leurs importations en provenance de l'Union européenne, en fonction du calendrier convenu pour la libéralisation et des dispositions concernant la liste des produits sensibles (non libéralisés) entre 2015 et 2035.

⁷ La ZLECA est mise en place par l'élimination de toutes les barrières tarifaires appliquées sur le continent africain.

⁸ Plus précisément, il est estimé que l'efficacité des formalités douanières, de la manutention portuaire et des transports intérieurs dans les processus d'importation et d'exportation va augmenter de 50% dans le monde entier.

⁹ Chacune des réformes devrait être entièrement mise en place d'ici à 2035 même si les variables des modèles auront besoin d'un certain délai pour s'ajuster aux chocs causés. D'ici à 2040, les effets des diverses réformes devraient être tous absorbés.

Tableau 1: Évolution du commerce bilatéral entre la CEDEAO et l'Union européenne après la mise en œuvre de l'Accord de partenariat économique, pourcentages et valeurs absolues, en 2040

		Exportations de la CEDEAO vers l'UE		Exportations de l'UE vers la CEDEAO	
		(en %)	(en milliards de dollars É.-U.)	(en %)	(en milliards de dollars É.-U.)
Hors PMA	Côte d'Ivoire	7,7	0,7	18,5	1,4
	Ghana	23,2	1,9	26,1	3,4
	Nigéria	15,4	5,7	20,6	9,8
	Reste de la CEDEAO	3,6	0,5	25,5	3,9
PMA	Bénin	3,0	0,1	29,8	0,9
	Burkina Faso	5,3	0,1	20,8	0,3
	Guinée	4,5	0,1	22,4	0,7
	Togo	2,3	0,0	26,4	0,5
	Sénégal	4,6	0,1	18,0	0,9
Totaux CEDEAO		12,5	9,1	22,2	21,7

Source : Calculs des auteurs fondés sur le modèle MIRAGE

Un premier groupe constitué de pays ne figurant pas dans la liste des PMA (Côte d'Ivoire, Ghana, Nigéria et Cabo Verde¹⁰) bénéficiera fortement de la réforme en absorbant pas moins de 96,4 pour cent (8,8 milliards de dollars) des gains d'exportation totaux de la CEDEAO avec l'UE (en valeur absolue). Il convient toutefois de noter que ces gains seront centrés sur les quelques filières agricoles (riz, lait, sucre et viande)¹¹ les mieux protégées avant l'APE, au niveau de l'exportation vers l'UE.

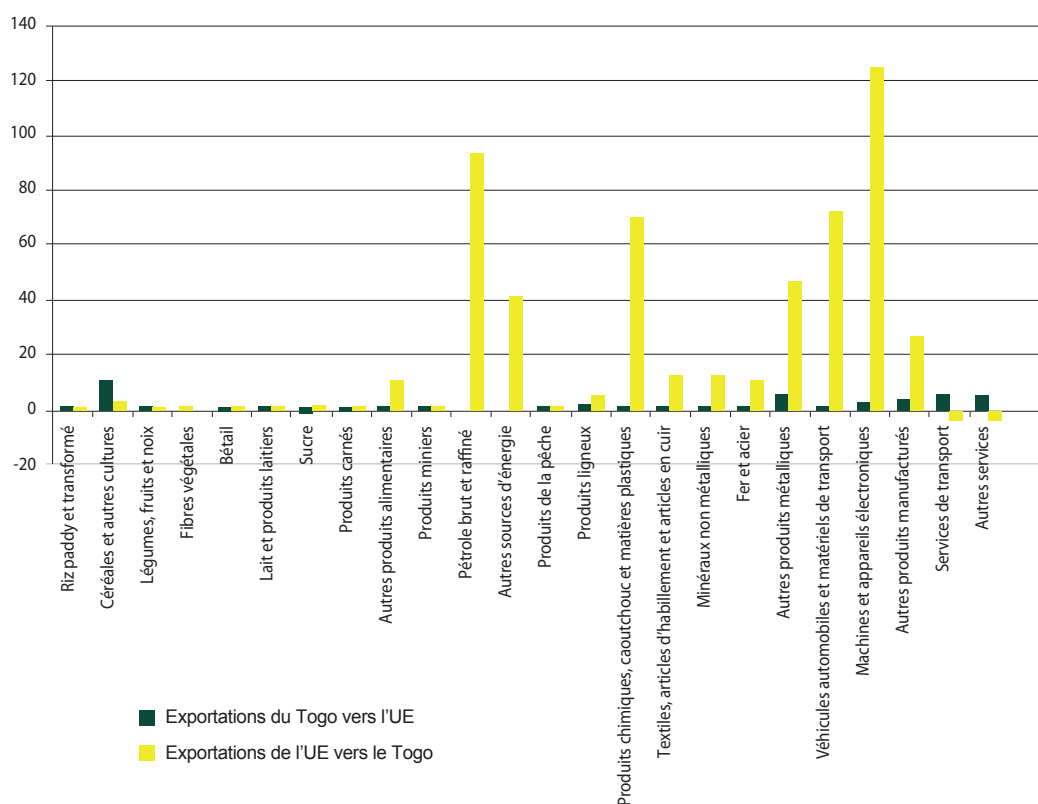
Les PMA – qui incluent le Togo – obtiendront en revanche des gains d'exportation très limités vers l'UE une fois que l'accord de partenariat économique sera mis en place. Cet état de fait n'est pas surprenant puisque l'accès de ces pays au marché européen ne peut être davantage élargi depuis qu'ils remplissent les conditions requises pour bénéficier de l'initiative « Tout sauf les armes ».

Quant au Togo lui-même, ses exportations totales à destination de l'UE n'augmenteraient que de 30,4 millions de dollars (ou 2,3 % ; voir tableau 1). La progression la plus marquée – quoique toujours relativement insignifiante – serait enregistrée par les céréales et les autres cultures et, dans une certaine mesure, les produits métalliques, n'offrant ainsi aucune perspective véritable ni de diversification des exportations ni de transformation structurelle fondée sur le commerce (voir figure 3).

¹⁰ Cabo Verde appartient au groupe des « Autres pays de la CEDEAO » dans l'exercice de modélisation.

¹¹ Les restrictions commerciales, telles que les mesures sanitaires et phytosanitaires, les normes et les règlements n'ont pas été pris en compte par le modèle, ce qui pourrait causer une surestimation des gains d'exportation agricoles.

Figure 3: Évolution du commerce bilatéral entre le Togo et l'Union européenne par suite de l'application de l'Accord de partenariat économique (par principaux secteurs en millions de dollars É.-U., en 2040)



Source : Calculs des auteurs fondés sur le modèle MIRAGE.

L'UE connaîtrait en revanche une augmentation substantielle de ses exportations vers toutes les économies de la CEDEAO en conséquence des réformes prévues par l'APE. Ces gains représenteraient environ deux fois ceux dont bénéficierait la CEDEAO dans ses exportations vers l'Union, que ce soit en pourcentage ou en valeur absolue. Les exportations européennes vers le seul Togo se verraient augmenter de 521,7 millions de dollars en valeur absolue, soit plus de 17 fois l'accroissement auquel pourraient prétendre les exportations togolaises vers l'Union. Cette répartition plutôt asymétrique des avantages commerciaux résultant de l'Accord risquerait d'aggraver le déficit commercial du Togo vis-à-vis de l'UE. À noter également que la progression de 72,9 % dont bénéficieraient les exportations européennes à destination du Togo concernerait les secteurs industriels, ce qui rendrait l'économie togolaise encore plus dépendante des produits industriels européens.

À cela s'ajoute que les exportations du Togo vers ses partenaires de la CEDEAO se trouveraient réduites – marginalement certes – de 11,9 millions de dollars (ou 0,2 %) par suite de l'application de l'APE. Les pays de la CEDEAO auraient généralement tendance à remplacer certaines de leurs exportations au sein de la sous-région par des exportations vers l'UE.

De même, les recettes fiscales perçues par l'État togolais seraient réduites de 8,7 % par suite de l'introduction des réformes de libéralisation imposées par l'APE. Le revenu réel du Togo s'en ressentirait, avec une perte de 8,1 millions de dollars.

Néanmoins, il convient de souligner que toutes ces retombées commerciales ou de revenus attendues de l'APE pour le Togo, qu'elles soient positives ou négatives, restent relativement marginales. On retiendra toutefois que l'UE a conscience de certains des coûts produits par l'APE (en particulier pour les pays les moins avancés tels que le Togo). Elle devrait fournir un appui financier aux économies ouest-africaines en vue d'encourager le commerce et l'investissement dans ces pays dans le cadre de l'APE. Plus précisément, le Conseil des affaires étrangères de l'UE s'est engagé, le 17 mars 2014, à fournir une enveloppe d'au moins 6,5 milliards d'euros aux États ouest-africains durant la période 2015-2020, au titre du Programme de développement des accords de partenariat économique (EPADP)¹²

De plus, les APE ne concernent pas que le commerce. Ils couvrent d'autres domaines dont le Togo devrait tirer bénéfice. D'après une analyse comparative effectuée par la Commission économique pour l'Afrique et la Commission de l'Union africaine sur les textes des APE pour les différents groupes de négociation, de nombreux assouplissements ont été négociés afin de laisser des marges de manœuvre pour le développement¹³. En ce qui concerne l'APE ouest-africain, il s'agit notamment de clauses relatives aux industries naissantes et de subventions temporaires à l'exportation. La dépendance des pays africains vis-à-vis de l'agriculture a été également reconnue par les textes des APE et des dispositions sont prévues pour la protection du secteur agricole¹⁴.

B. Effets de l'Accord de partenariat économique entre la CEDEAO et l'Union européenne dans le contexte de la Zone de libre-échange continentale

À supposer que la ZLECA soit en place au moment de l'application complète de l'APE entre la CEDEAO et l'UE, le bilan du Togo en matière d'échanges commerciaux et de revenus s'en trouverait amélioré. Ce serait essentiellement le fait de l'accroissement des exportations togolaises vers les partenaires africains, en particulier ceux qui n'appartiennent pas à la CEDEAO.

Grâce à la suppression des droits de douane sur les biens en circulation au sein du continent africain, les exportations totales du Togo augmenteraient de 0,7 % (ou 54,9 millions de dollars), alors qu'elles essuieraient une baisse de 0,1 % (ou 6 millions de dollars) sous le coup du seul APE entre la CEDEAO et l'UE. L'augmentation mentionnée n'en resterait pas moins relativement modeste par rapport à la perte de 1 % (ou 78,3 millions de dollars) qu'accuseraient les exportations de produits industriels. Cela

¹² Voir http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-827_en.htm. Il convient toutefois de noter que ce soutien reste bien en deçà des 15 milliards d'euros initialement demandés par les pays d'Afrique de l'Ouest.

¹³ Voir Commission économique pour l'Afrique et Commission de l'Union africaine, Comparaison des dispositions des accords de partenariat économique (APE). (Addis-Abeba : CEA, à paraître).

¹⁴ Même si ces clauses ou dispositions sont essentiellement temporaires et nécessitent souvent des capacités techniques que peu de pays africains possèdent.

étant, dans tous les autres grands secteurs, les exportations togolaises à destination de l'Afrique augmenteraient sensiblement, à hauteur de 28,7 % (ou 126,3 millions de dollars) pour l'agriculture et l'alimentation, de 3,7 % (ou 3,7 millions de dollars) pour les mines et l'énergie, et de 7,8 % (ou 3,2 millions de dollars) pour les services (voir tableau 2).

De prime abord, ces résultats pourraient sembler aller quelque peu à rebours du projet de diversification et de transformation structurelle. Il faut toutefois préciser que les modifications anticipées appellent un examen plus approfondi s'agissant de la destination et de la composition des exportations. De fait, la situation se présente tout autrement lorsque les exportations togolaises sont ventilées selon qu'elles sont destinées à la CEDEAO ou au reste de l'Afrique et entre les secteurs industriels.

Tableau 2: Évolution 2040 des exportations du Togo vers l'Afrique par suite de l'application de l'Accord de partenariat économique dans le contexte de la Zone de libre-échange continentale africaine (pourcentages et valeurs absolues par secteur, en 2040)

Agriculture et alimentation		Mines et énergie		Industrie		Services		Total	
(en %)	(en millions de dollars É.-U.)	(en %)	(en millions de dollars É.-U.)	(en %)	(en millions de dollars É.-U.)	(en %)	(en millions de dollars É.-U.)	(en %)	(en millions de dollars É.-U.)
28,7	126,3	3,7	3,7	-1	-78,3	7,8	3,2	0,7	54,9

Source : Calculs des auteurs fondés sur le modèle MIRAGE.

Tableau 3: Évolution des exportations du Togo selon leur destination – CEDEAO ou reste de l'Afrique – par suite de l'application de l'Accord de partenariat économique dans le contexte de la Zone de libre-échange continentale africaine (pourcentages et valeurs absolues, par principaux secteurs en 2040)

	Agriculture et alimentation		Mines et énergie		Métaux de base (sauf fer et acier)		Reste de l'industrie		Services		Total	
	(en %)	(en millions de dollars É.-U.)	(en %)	(en millions de dollars É.-U.)	(en %)	(en millions de dollars É.-U.)	(en %)	(en millions de dollars É.-U.)	(en %)	(en millions de dollars É.-U.)	(en %)	(en millions de dollars É.-U.)
CEDEAO	1,2	4,1	1	0,8	-11,9	-183,7	0,4	23,8	10,1	1,3	-1,9	-153,7
Reste de l'Afrique	117,7	122,3	13,7	3	280,4	13,6	148,2	67,9	6,7	1,8	102,4	208,6

Source: Authors' calculations based on MIRAGE model.

D'une part, compte tenu du fait que les droits de douane perçus sur le commerce des biens ont déjà été largement supprimés au sein de la CEDEAO, dans le cadre de son Plan de libéralisation du commerce, l'instauration de la ZLECA n'aurait que relativement peu d'incidence sur le commerce au sein de la communauté économique elle-même. Il ressort du tableau 3 que les exportations togolaises vers les partenaires sous-régionaux baisseraient même de 1,9 % (ou 153,7 millions de dollars). Cela tiendrait au fait que certaines des exportations du Togo vers les pays de la CEDEAO seraient remplacées par des exportations togolaises vers des pays d'Afrique n'appartenant pas à la communauté économique. Il est à noter toutefois que cette baisse affecterait principalement les exportations de métaux de base (à l'exclusion de l'acier et du fer). En réalité, si l'on fait abstraction des produits métalliques, les exportations togolaises d'autres produits industriels vers les partenaires de la CEDEAO augmenteraient de 0,4 % (ou 23,8 millions de dollars). En outre, le gros des exportations que le Togo perdrait au sein de la sous-région concernerait le Nigéria, qui se tournerait lui aussi vers les produits désormais moins chers que pourraient lui offrir des pays africains extérieurs à la Communauté économique.

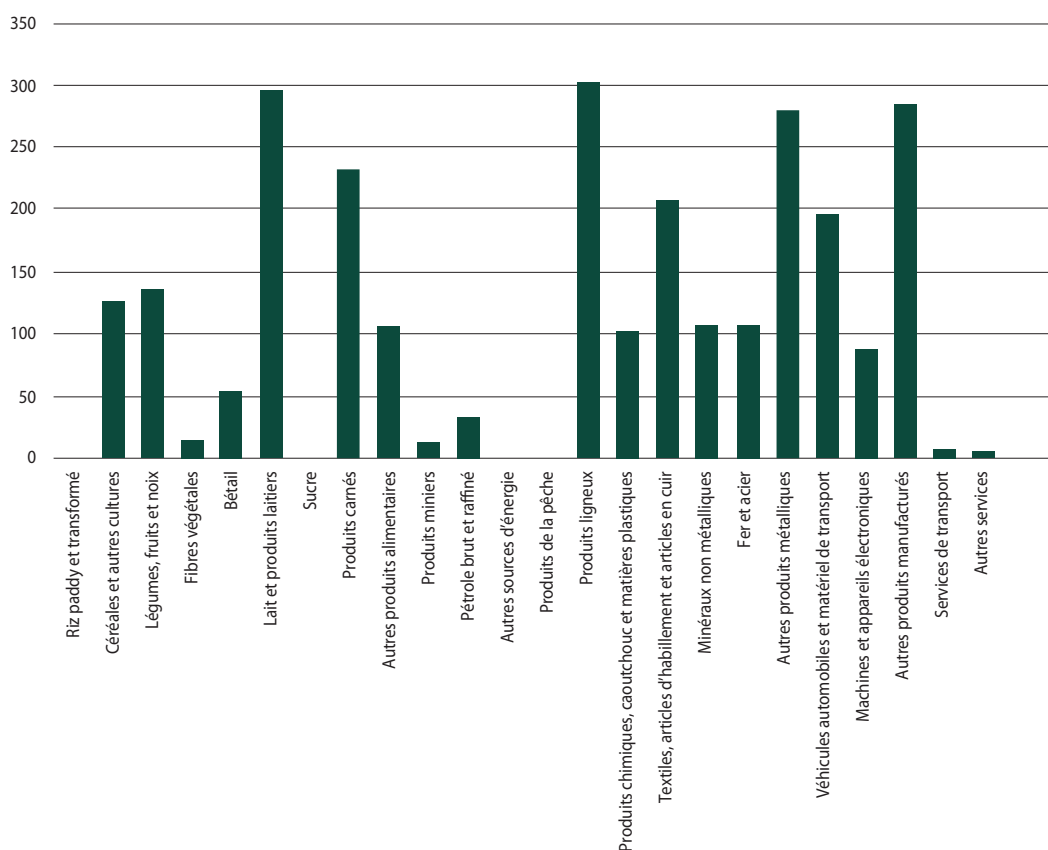
D'autre part, il convient de relever que la réduction des exportations du Togo au sein de la CEDEAO serait largement compensée par l'élan que connaîtraient ses exportations vers le reste de l'Afrique. Celles-ci augmenteraient en effet de 102,4 % (ou 208,6 millions de dollars). La ZLECA ouvrirait ainsi au Togo de nouvelles possibilités d'exportation en Afrique, au-delà de la CEDEAO, avec des perspectives prometteuses de diversification en ce qui concerne les marchés destinataires de ses produits. En outre, s'il est vrai qu'en valeur absolue, les exportations togolaises vers l'Afrique hors CEDEAO progresseraient légèrement plus dans le secteur de l'agriculture et de l'alimentation (avec une augmentation de 122,3 millions de dollars) que dans le secteur industriel (avec une augmentation de 81,5 millions de dollars), en termes relatifs, ce sont les exportations de produits industriels qui connaîtraient la plus grande augmentation, avec des gains de 160,8 % pour les exportations industrielles et de 117,7 % pour les exportations agricoles et alimentaires (voir tableau 3). En fait, les exportations du Togo vers l'Afrique hors CEDEAO doubleraient pratiquement dans le cas des machines et appareils électroniques, et doubleraient largement dans tous les autres secteurs industriels¹⁵. Aussi, la Zone de libre-échange continentale irait-elle tout à fait dans le sens de l'industrialisation du Togo. Il y aurait également multiplication par deux des exportations togolaises vers l'Afrique hors CEDEAO dans de nombreux secteurs agricoles et alimentaires tels que les céréales et les autres cultures, les légumes, les fruits et les noix, le lait et les produits laitiers, la viande et les autres produits alimentaires (voir figure 4).

Même si la diminution des recettes douanières (-11,7 %) du Togo résultant des réformes prévues par la ZLECA et l'APE devrait dépasser légèrement celle qu'entraînerait l'application du seul APE (-8,7 %), l'augmentation des volumes de ses échanges (en particulier avec ses partenaires africains hors CEDEAO) limiterait la baisse supplémentaire de revenus réels.

¹⁵ À l'exclusion de la pêche, considérée comme secteur industriel dans le système de classification de l'Organisation mondiale du commerce

Figure 4: Évolution des exportations du Togo vers l'Afrique (hors CEDEAO) par suite de l'application de l'Accord de partenariat économique dans le contexte de la Zone de libre-échange continentale

(par secteur, en millions de dollars des États-Unis, en 2040)



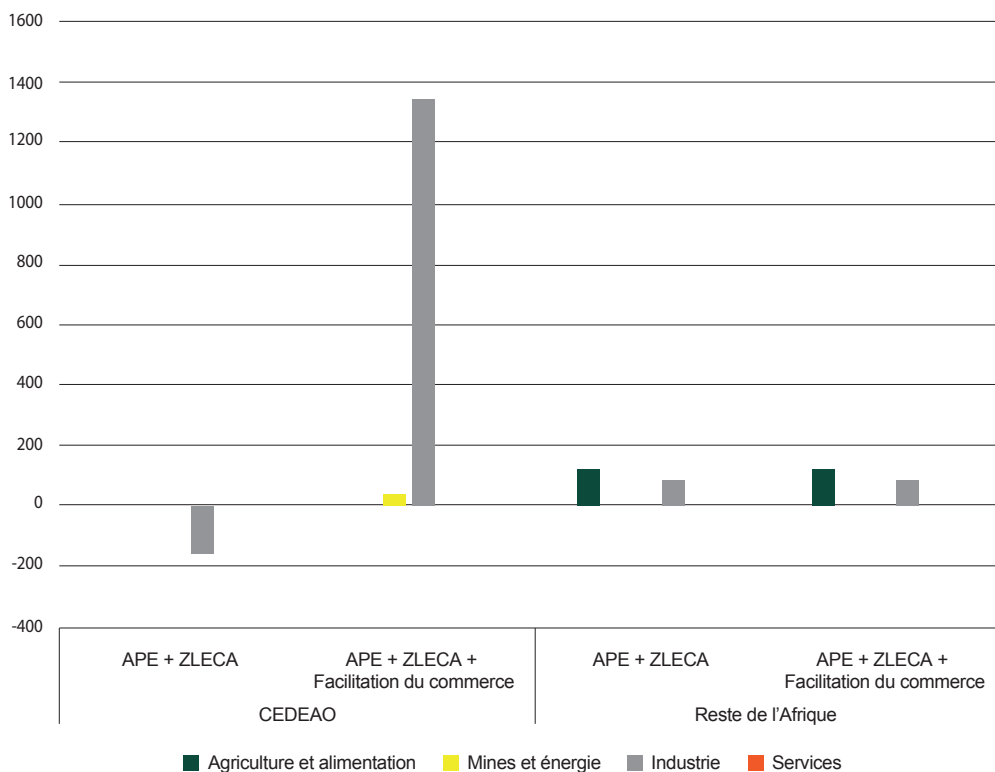
Source : Calculs des auteurs fondés sur le modèle MIRAGE.

C. Effets de l'Accord de partenariat économique entre l'Union européenne et la CEDEAO dans le contexte de la ZLECA assortie de réformes visant à faciliter le commerce

Si l'on veut inverser les effets négatifs de la ZLECA sur les exportations du Togo vers la CEDEAO, voire permettre une hausse des revenus réels pour l'économie togolaise, la mise en place de la Zone doit s'accompagner de réformes visant à faciliter le commerce.

La CEDEAO ayant déjà supprimé les droits de douane en grande partie, il lui reste à éliminer les obstacles non tarifaires à l'expansion du commerce entre ses pays membres dans le cadre de la ZLECA. Si certains des coûts non tarifaires étaient réduits de moitié à l'intérieur des pays et entre eux (plus précisément les coûts liés aux procédures douanières, aux transports intérieurs et à la manutention portuaire) en même temps que les droits de douane étaient supprimés à l'intérieur de l'Afrique, les exportations du Togo vers ses partenaires de la CEDEAO augmenteraient sensiblement. Une fois l'APE pleinement appliqué dans le cadre de la ZLECA, les exportations togolaises vers la CEDEAO diminueraient de 1,9 % (153,7 millions de dollars) ; en revanche, elles

Figure 5: Exportations du Togo vers la CEDEAO par rapport au reste de l'Afrique après l'application de l'Accord de partenariat économique dans le contexte de la Zone de libre-échange continentale africaine avec ou sans mesures de facilitation du commerce (en millions de dollars É.-U., en 2040)



Source : Calculs des auteurs fondés sur le modèle MIRAGE.

augmenteraient de 17,0 % (1,4 milliard de dollars) si des mesures de facilitation du commerce étaient adoptées parallèlement. Comme l'indique la figure 5, les produits industriels sont ceux qui seraient essentiellement concernés.

Si des réformes ambitieuses en matière de facilitation du commerce accompagnaient la création de la ZLECA, les exportations du Togo vers le reste de l'Afrique augmenteraient également, notamment dans le domaine industriel, qui connaîtrait la plus forte expansion en termes relatifs et absolus. La diminution des coûts non tarifaires à l'intérieur des pays et entre pays, conjuguée aux réformes au titre de la ZLECA, permettrait d'accroître les exportations du Togo vers l'Afrique (hors CEDEAO) de 169,4 % (345,2 millions de dollars ; soit 65,0 % du total du secteur industriel seul) contre 102,4 % (208,6 millions de dollars ; soit 39,1 % dans l'industrie) en l'absence de mesures de facilitation du commerce.

S'il améliorait les procédures douanières relatives à la perception des droits sur les importations d'origine non africaines, le Togo amortirait la chute de ses recettes douanières (de 8,1 %) du fait des réformes favorisant la facilitation du commerce. Grâce aux gains importants résultant de l'essor des exportations, le revenu réel ne baisserait plus, mais augmenterait même de 9,5 % (139,7 millions de dollars).

Par conséquent, il est évident que les obstacles tarifaires et non tarifaires doivent être réduits si le Togo veut profiter pleinement de la ZLECA.

D. De nouvelles possibilités pour le secteur logistique togolais

La ZLECA devrait fortement stimuler le commerce intra-africain, la simple élimination des obstacles tarifaires devant entraîner une augmentation de 52 % des échanges au niveau continental. Le commerce intra-africain fera plus que doubler si des mesures de facilitation du commerce accompagnent les réformes de libéralisation du commerce. Outre le commerce des produits finaux, l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires encouragera également le développement des chaînes de valeur régionales, favorisant ainsi la transformation structurelle des pays africains. Toutefois, pour que tout le continent puisse en profiter, les services logistiques existants devront également être améliorés. D'après l'Indice de performance logistique de la Banque mondiale, l'Afrique du Sud, pays africain le plus performant, occupe la vingtième place, 24 autres pays africains se trouvant parmi les 50 pays les moins performants. Les coûts de transport et les services logistiques peu fiables nuisent à la compétitivité des chaînes de valeur africaines et peuvent freiner l'industrialisation.

La demande de services logistiques en Afrique devrait augmenter, ce qui est également une chance pour le continent. Plus qu'une zone de libre-échange traditionnelle, la ZLECA prévoira aussi la libéralisation des services. Compte tenu de sa position géographique stratégique, le Togo est bien placé pour tirer parti du marché intégré et d'une demande accrue de services de transport et de logistique à l'intérieur de l'Afrique. S'agissant du transport aérien, le Togo investit déjà pour devenir un grand centre de transport aérien régional. ASKY Airlines est basée à l'aéroport de Lomé, qui a récemment fait d'importants travaux de modernisation et d'expansion. Ayant traité près de 16 millions de tonnes de marchandises en 2016, le port de Lomé est devenu l'un des principaux ports de la région.

Pour que le Togo puisse tirer parti de ce potentiel, des politiques d'accompagnement doivent absolument être mises en place. Plus particulièrement, des mesures de facilitation du commerce doivent être bien appliquées pour remédier à l'inefficacité des procédures douanières et transfrontières. Comme indiqué ci-dessus, ces mesures, dans le contexte de la ZLECA, favoriseront les gains dans tous les domaines. En outre, la compétitivité du secteur de la logistique s'en trouvera améliorée. Il faudra également continuer d'investir pour améliorer l'infrastructure et la connectivité. Le projet de couloir reliant le port de Lomé aux pays voisins sans littoral libérerait le potentiel du pays dans ce secteur.

L'APE est censé produire des gains pour ce qui est des exportations vers l'Union européenne, toutefois, il est peu probable que son commerce avec l'Union européenne offre au Togo les mêmes possibilités de développer ses services logistiques. Certes, ce dernier est bien placé par rapport aux autres pays africains, mais ses services logistiques ont une performance nettement inférieure à celles de ses partenaires européens et ses opérateurs ne sont guère en mesure de soutenir la concurrence sur ce marché.

La ZLECA est donc mieux adaptée aux priorités stratégiques du Togo. Elle pourra, à l'avenir, servir également de plate-forme continentale et promouvoir l'harmonisation et l'innovation dans le secteur de la logistique en Afrique. Le Togo pourrait devenir le leader du continent dans ce domaine.

E. Conclusions et recommandations

D'un point de vue commercial, le Togo et l'Union européenne ne s'engagent pas dans l'Accord de partenariat économique sur un pied d'égalité. Aujourd'hui, les importations du Togo en provenance de l'UE sont nettement supérieures à ses exportations vers l'Union. En outre, le Togo, qui remplit les conditions de l'initiative « Tout sauf les armes », ne peut espérer aucun élargissement important de son accès au marché européen dans le cadre de l'APE, alors qu'il devra faire des concessions en améliorant l'accès de l'UE au sien.

D'après les résultats d'une analyse empirique des effets de l'APE sur l'avenir des relations bilatérales commerciales entre l'UE et le Togo, celui-ci pourrait voir ses exportations (essentiellement des céréales et d'autres cultures, aussi bien que des produits métalliques) vers l'UE augmenter, mais ce sont les exportations de l'UE vers le Togo qui augmenteraient nettement plus. En outre, l'accroissement des exportations togolaises vers l'UE se ferait au détriment de ses échanges avec ses partenaires africains. Par ailleurs, le Togo verrait une baisse d'une partie de ses recettes fiscales du fait des réformes au titre de l'APE.

Cela dit, il convient de noter que l'UE, consciente des coûts potentiels de l'APE – en particulier pour les pays les moins avancés, comme le Togo – devrait fournir un appui financier aux pays d'Afrique de l'Ouest en vue de promouvoir le commerce et l'investissement dans ces pays dans le cadre de l'Accord. Plus précisément, le Conseil des affaires étrangères de l'UE s'est engagé, le 17 mars 2014, à fournir une enveloppe d'au moins 6,5 milliards d'euros à tous les pays d'Afrique de l'Ouest durant la période 2015 – 2020 au titre du Programme de développement de l'APE¹⁶.

Néanmoins, ce montant, qui sera très certainement insuffisant, est très en deçà des 15 milliards d'euros initialement demandés par les pays d'Afrique de l'Ouest. Dans le cas du Togo, il pourrait toutefois couvrir une partie des coûts liés à l'application de l'Accord et favoriserait les relations commerciales bilatérales entre l'UE et le Togo (et, plus généralement, la CEDEAO), au détriment du commerce intrarégional. D'autres mesures devraient être prises pour limiter – voire inverser – les effets négatifs que l'APE devrait avoir sur le commerce intra-africain.

C'est en ce sens que la mise en œuvre de la ZLECA devrait avoir lieu avant l'application de l'APE. Elle améliorerait les échanges entre le Togo et ses partenaires africains et contrebalancerait ainsi certains des effets négatifs de l'APE. La plus grande diversification du commerce intra-africain serait également plus conforme aux objectifs de transformation structurelle et favoriserait le développement de chaînes de valeur régionales.

¹⁶ Voir http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-827_fr.htm.

Néanmoins, s'il veut maximiser les avantages commerciaux de la ZLECA et faciliter davantage la diversification et l'industrialisation de son économie, le Togo, au lieu de se contenter réduire les droits de douane, devra prendre des mesures parallèles efficaces pour diminuer le coût des échanges commerciaux à l'intérieur du pays et aux frontières. Ainsi, le revenu réel national pourrait s'accroître et de belles perspectives se présenter pour la transformation structurelle. Outre les avantages globaux qui pourraient en découler pour le commerce, réduire les lacunes des procédures douanières et frontalières favoriserait également le développement du secteur logistique togolais, qui, ainsi amélioré, pourrait répondre à la demande croissante de services de transport et de logistique, en tant que plateforme régionale.

Enfin, il convient d'avoir à l'esprit que les résultats du présent rapport ne peuvent devenir réalité que si les engagements pris sont effectivement respectés. Si l'APE et la ZLECA peuvent sûrement coexister, la séquence de leur mise en oeuvre sera déterminante s'agissant de tirer le maximum de profits des deux réformes. En d'autres termes, le succès de la ZLECA peut permettre aux pays africains, y compris le Togo, de mieux tirer parti de leurs accords commerciaux avec des partenaires extérieurs tels que l'UE.



Centre africain pour les politiques commerciales

Commission économique pour l'Afrique

Avenue Menelik II, B.P. 3001, Addis-Abeba (Éthiopie)

E-mail: luke@un.org • www.uneca.org/atpc