



CENTRE D'ETUDES
ET DE RECHERCHES
SUR LE DEVELOPPEMENT
INTERNATIONAL

Document de travail de la série
Etudes et Documents
E 2002.03

« Dé-privatisation » de la politique commerciale ?
La mise en place du tarif extérieur commun de l'UEMOA

Bertrand Laporte

CERDI-UMR CNRS
65, bd François Mitterrand
63000 Clermont-Ferrand
e-mail : b.laporte@u-clermont1.fr

janvier 2002, 16 p.

« Dé-privatisation » de la politique commerciale ? La mise en place du tarif extérieur commun de l'UEMOA

Résumé

Les groupes d'intérêts privés nationaux influencent depuis longtemps la politique commerciale des pays d'Afrique de l'Ouest par leurs activités de lobbying. Dans le cadre du processus d'intégration régionale, la Commission de l'UEMOA, soutenue par « le consensus de Washington » et l'Union Européenne, a eu pour objectif de faire du TEC un instrument de politique commerciale équitable et efficace, s'affranchissant des structures tarifaires des pays membres avant Union Douanière. Si l'application du TEC a permis une «déprivatisation» partielle de la politique commerciale, le maintien de régimes d'exonération nationaux en réduit très largement l'efficacité. Seule la réforme communautaire des exonérations serait susceptible de déprivatiser la politique commerciale de l'UEMOA. La crédibilité de la Commission de l'UEMOA et plus globalement des politiques communautaires en dépendent très largement.

Mots clés : politique commerciale, tarifs, intégration régionale, groupes de pression privés, UEMOA

Abstract

Industrial lobbying has long been important in West African countries to induce government import-substitution policy. The objectives of governments were to defend infant industries and mobilise fiscal revenue. The doctrine, at a moment conflicting between World Bank and IMF, stopped the liberalisation included in the first structural adjustment programs. But during the 1990s, a consensus was born between the two institutions to support WAEMU regional integration. Although the WAEMU institutional organisation was unfavorable to decreasing protection, the support of the Washington Consensus and of the European Union has permitted trade policy de-privatisation through the application of Common External Tariff (CET). But the maintaining of different fiscal incentive systems in each country reduces the effectiveness of this new trade instrument (CET). The WAEMU Commission credibility depends on the fiscal incentive reforms which would allow an effective trade policy de-privatisation.

Key words: trade policy, tariffs, regional integration, lobbying, WAEMU

Introduction

L'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine¹ (UEMOA) résulte d'un long processus d'intégration régionale qui débute en 1962 avec la création de l'Union Monétaire Ouest-Africaine (UMOA) puis en 1973 de la Communauté Économique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO). Le 10 janvier 1994 est signé le traité instituant l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA). Ce traité prévoit la création d'une Union Douanière (UD) qui est effective depuis le 31 juillet 2000.

La politique commerciale des pays de l'UEMOA a longtemps dû répondre de deux objectifs distincts : mobiliser des recettes fiscales importantes et protéger les industries locales « naissantes ». En raison de l'objectif de protection, l'imbrication des milieux politiques et des milieux d'affaires a toujours été forte. L'action des groupes d'intérêts privés nationaux pour influencer la politique commerciale a alors créé de nombreuses distorsions entre les opérateurs économiques. Les premiers programmes d'ajustement structurel, soutenus par la Banque Mondiale, ont eu pour objectif de réduire, à défaut de les supprimer, ces distorsions en réduisant le nombre, la dispersion et le niveau des tarifs douaniers (Krueger and Rajapatirana, 1999). L'application de ces réformes s'est très vite heurtée à l'opposition du secteur privé ainsi qu'aux contraintes budgétaires des États. Jusqu'au début des années 1990 les contradictions dans les doctrines de la Banque Mondiale et du FMI ont permis au secteur privé de bénéficier de taux de protection effective souvent élevés et ont aussi incité à l'abandon de nombreuses réformes tarifaires.

Les distorsions tarifaires entre opérateurs économiques étaient encore importantes lorsque les négociations pour la définition du Tarif Extérieur Commun (TEC) ont été engagées en 1994. Les discussions ont été longues - six années ont séparé la signature du traité de la mise en place de l'union douanière - et difficiles car les États se sont trouvés au cœur d'un processus de négociation entre de multiples acteurs aux intérêts divergents. Toutefois, dès le milieu de la décennie, le « Consensus de Washington » s'est formé et le FMI, tout comme l'Union Européenne, ont appuyé la Commission de l'UEMOA dans sa volonté de réformer en profondeur le tarif douanier des pays membres de l'UD.

¹ Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo.

La question essentielle qui apparaît est de savoir si le nouveau contexte institutionnel a permis de réduire, voire de supprimer l'influence des groupes d'intérêts privés nationaux pour faire du TEC un instrument de politique économique plus efficace au service de la collectivité régionale.

L'article s'organise ainsi : la première section étudie le processus d'élaboration des politiques commerciales nationales avant la mise en place de l'Union douanière de l'UEMOA ; la seconde analyse le processus de détermination du TEC de l'UEMOA.

1. L'élaboration des politiques commerciales nationales avant l'Union Douanière : groupes d'intérêts privés nationaux *versus* « Consensus de Washington » ?

Les stratégies d'import-substitution : la naissance des groupes d'intérêts privés nationaux

Les pays de la sous-région ont mené depuis longtemps une politique commerciale protectionniste qui devait permettre d'asseoir les recettes fiscales sur le commerce international, faute d'une assiette interne suffisante, et de mener une politique industrielle volontariste d'import-substitution. Des liens étroits se sont ainsi tissés entre l'État, son administration et les milieux d'affaires, liens propices à l'action des groupes d'intérêts privés nationaux. Cette politique, apparemment simple puisque les deux objectifs de l'État n'entraient pas en conflit, était dans la pratique beaucoup plus complexe car les intérêts privés pouvaient diverger d'une entreprise à l'autre. Si la protection devait protéger les secteurs industriels nationaux, elle pénalisait le secteur du commerce, les entreprises qui importaient leurs biens intermédiaires et celles qui exportaient. Aussi, à côté des restrictions quantitatives et tarifaires, se sont multipliés les régimes d'exonération afin de répondre aux besoins particuliers de certains secteurs d'activité, voire de certaines entreprises. La privatisation de la politique commerciale s'est donc réalisée par l'application de mesures annexes de protection et de régimes d'exonération.

Les exemples ivoiriens et sénégalais en sont l'illustration parfaite. Ces deux pays contribuent à 60 % du PIB de l'UEMOA et ont une activité industrielle importante. Au cours de la décennie 80, ils ont mis en place un arsenal de mesures visant à protéger les industries locales. Les restrictions quantitatives étaient importantes puisqu'elles frappaient en 1982 30 % des importations au Sénégal et 38 % en Côte d'Ivoire. Certains produits étaient prohibés à l'importation au Sénégal. La protection tarifaire était complexe et l'application du tarif

s'accompagnait de mesures annexes² : valeurs mercuriales, codes de précision, mesures ad hoc, Par ailleurs, de nombreux régimes d'exonération (codes des investissements, code minier, ...) permettaient aux entreprises de réduire le coût des importations de biens intermédiaires et donc d'augmenter leur taux de protection effective (TPE). Les distorsions économiques créées par la multiplication d'instruments de protection pouvaient être importantes entre secteurs d'activité mais aussi entre entreprises d'un même secteur.

La politique commerciale sous ajustement structurel : l'incompatibilité initiale des doctrines de la Banque Mondiale et du FMI sert les intérêts du secteur privé

Les distorsions ont été sources d'inefficacités économiques et ont conduit les pays vers des difficultés financières qu'ils n'ont pu surmonter seuls. Aussi, durant la décennie 1980, tous les pays de la sous-région ont mis en place des programmes d'ajustement structurel avec le concours de la Banque Mondiale et/ou de stabilisation avec le FMI.

Il s'avère que les politiques prônées par la Banque Mondiale et le FMI ont divergé pendant près de dix ans. De ce fait, les groupes d'intérêts privés nationaux ont pu, malgré les réformes engagées avec le concours de la Banque Mondiale et du FMI, maintenir leur TPE en négociant avec l'État le maintien, voire l'extension, des mesures annexes de protection et des régimes d'exonération.

Ainsi, à partir de 1982 en Côte d'Ivoire, lors des premiers programmes d'ajustement structurel soutenus par la Banque Mondiale, les autorités nationales se sont engagées à réduire les distorsions entre les opérateurs économiques. Trois principales mesures ont été prises afin d'uniformiser le taux de protection effective à 40 % : réforme du tarif douanier, instauration d'une subvention à l'exportation et suppression des restrictions quantitatives remplacées par une surtaxe dégressive (dans le temps). Ces mesures n'ont été que partiellement appliquées. Faute de moyens financiers, certaines mesures ont même créé de nouvelles distorsions. Ainsi, alors que l'État était dans l'incapacité de payer les subventions à l'exportation, les entreprises françaises installées en Côte d'Ivoire les ont partiellement perçues grâce à l'aide budgétaire française affectée. Dès 1987, suite à des difficultés budgétaires mais aussi à la pression des groupes d'intérêts privés, le gouvernement ivoirien fait marche arrière. Avec le concours du FMI cette fois-ci, les tarifs douaniers sont augmentés de 30 %. Des restrictions quantitatives sont réintroduites. Cette brusque augmentation des taux de taxation relance les demandes

² Leur recensement était quasi impossible en Côte d'Ivoire (Mission Thill, 1991).

d'agrément au titre du code des investissements afin de bénéficier de larges exonérations. Au début des années 1990, le résultat de ces réformes successives est un système d'incitation complexe mais surtout incohérent. Les taux de protection effective varient de -189 à 251 % selon les entreprises (DCGTx, 1992), la discrimination entre entreprises agréées et non agréées (au code des investissements) est forte.

De même, au Sénégal, la Nouvelle Politique Industrielle (NPI) a été mise en place en 1986 avec le concours de la Banque Mondiale. Elle s'est traduite par la réduction du niveau et de la dispersion de la protection effective des activités industrielles (Chambas and Geourjon, 1992). Ici aussi l'opposition du secteur privé³ et la contrainte budgétaire ont eu raison de la NPI. Avec le concours du FMI, les tarifs douaniers sont augmentés de 20 % et des valeurs mercuriales et des minima de perception sont réintroduits en 1989.

La politique commerciale et l'intégration régionale : naissance du « Consensus de Washington »

La décennie 1990 marque un tournant dans le processus d'élaboration de la politique commerciale. Après plusieurs années de va-et-vient entre dé-protection et réarmement tarifaire, le FMI rallie les positions de la Banque Mondiale et prône la simplification et la réduction des tarifs douaniers, ceci notamment dans le cadre d'une harmonisation de la politique commerciale au niveau de la sous-région. Par ailleurs, les pays de l'UEMOA ratifient en 1994 les accords de l'OMC. La conjonction du « Consensus de Washington » et des règles multilatérales du commerce obligent les gouvernements des pays de l'UEMOA à entamer une profonde réforme de leur politique commerciale. Les restrictions quantitatives, les codes de précisions, les minima de perception et les valeurs mercuriales sont en grande partie supprimés. Le nombre des taux de taxation et leur niveau sont réduits. Bien que contraint par un nouvel environnement international, les groupes d'intérêts privés n'ont pas été inactifs. Leur action s'est concentrée sur les régimes d'exonération qui permettent de modifier le TPE et qui ne font l'objet d'aucune réglementation multilatérale précise dans le cadre des accords de l'OMC. Ainsi, en 1997, de nombreux régimes d'exonération demeuraient dans tous les pays de l'UEMOA. Un des moyens simples d'en mesurer l'importance est de comparer le taux officiel moyen de taxation⁴ (T) et le taux collecté (TC), c'est à dire le ratio entre les droits effectivement perçus en douane (donc tenant compte des mesures annexes de protection

³ Au cours des trois années qui ont suivi la NPI, Ka et van de Walle (1994) relèvent une recrudescence des activités de lobbying.

et des régimes d'exonération) et la valeur caf des importations. Le taux moyen d'exonération (T-TC)/T varie dans les pays de l'UEMOA de 25 % en Côte d'Ivoire à 60 % au Niger (de Peretti, 2001). La part des importations entrant en régime d'exonération varie de 17 % en Côte d'Ivoire à 47 % au Niger.

L'ajustement structurel, que ce soit dans sa phase initiale (décennie 80) ou plus récemment dans le cadre de l'intégration régionale, n'a pas permis la dé-privatisation de la politique commerciale, les régimes d'exonération permettant de s'affranchir encore très largement des obligations fiscales au cordon douanier.

2. L'Union douanière a-t-elle permis la dé-privatisation de la politique commerciale ?

Les négociations portant sur la définition du TEC, élément central de la constitution de l'UD, ont été longues et difficiles. Le 1^{er} juillet 2000, le TEC est entré en vigueur. La question qui apparaît importante est de savoir si l'organisation institutionnelle de l'UEMOA a permis de définir un TEC qui s'est affranchi de l'influence des groupes d'intérêts privés nationaux afin de fournir véritablement un bien public au service de la collectivité régionale.

Les institutions de l'UEMOA

Le traité de l'UEMOA signé le 10 janvier 1994 définit le rôle de chacune des institutions régionales. La Commission et le Conseil des Ministres de l'UEMOA sont au cœur du processus de décision⁵. La Commission est composée de huit commissaires (équivalent au nombre de pays) désignés pour quatre ans renouvelables par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement. La Commission est indépendante des gouvernements nationaux et des autres institutions de l'UEMOA. Les délibérations de la Commission se font à la majorité simple. La voix du Président est prépondérante en cas de partage. La Commission élabore la politique économique communautaire. Avant d'être présenté au Conseil des Ministres, les mesures sont étudiées par le Comité des Experts qui se réunit avant tout Conseil des Ministres et qui en prépare les délibérations⁶. Le Comité des Experts est composé de représentants des

⁴ Pondéré par le niveau des importations.

⁵ Outre la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement qui est l'organe suprême de direction, l'UEMOA s'est dotée d'organes de contrôle : la Cour de Justice, la Cour des Comptes et le Comité interparlementaire qui pallie l'absence de Parlement régional (prévu dans le Traité). Par ailleurs, à titre consultatif, la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et la Banque Ouest-Africaine de Développement (BOAD) interviennent dans l'élaboration des politiques économiques communautaires.

⁶ La Commission est présente lors de la réunion du Comité des Experts afin de répondre à d'éventuelles demandes d'éclaircissement.

États membres. Les avis du Comité des Experts sont adoptés à la majorité simple des membres présents puis transmis au Conseil des Ministres. Le Conseil des Ministres amende, adopte ou rejette les mesures proposées par la Commission après avoir étudié l'avis du Comité des Experts. Le Conseil des Ministres est composé de seize ministres, c'est à dire de deux ministres (dont le Ministre en charge des finances) pour chacun des États membres, mais chaque État ne dispose que d'une seule voie. Le Conseil des Ministres prend ses décisions à l'unanimité.

Règles de vote, pouvoir de décision de la Commission et du Conseil des Ministres de l'UEMOA et influence des groupes d'intérêts

Selon de Melo *et al.* (1993), les autorités supranationales sont moins attentives aux groupes d'intérêts nationaux car ceux-ci ont moins de poids dans une communauté régionale plus large. Cette hypothèse n'est réaliste que si les groupes d'intérêts privés ne coopèrent pas au niveau régional. Or, il existe des groupes industriels qui opèrent dans différents pays de l'UEMOA. Cet effet de dilution des préférences nationales peut donc ne pas fonctionner. La réponse des autorités supranationales aux demandes des groupes d'intérêts nationaux peut donc être importante⁷.

L'influence des groupes d'intérêts privés dans l'élaboration et la conduite de la politique commerciale dépendra donc de leur organisation régionale, de la délégation de pouvoir des gouvernements nationaux aux institutions régionales, des règles de vote de ces institutions et des mécanismes de coopération entre les gouvernements nationaux au sein du Conseil des Ministres.

Si l'on s'en tient au mode de décision et règles de vote de la Commission et du Conseil, la délégation de pouvoir des gouvernements nationaux à la Commission de l'UEMOA est relativement faible. En effet, si la Commission propose, c'est le Conseil des Ministres qui adopte à l'unanimité après avis du Comité des Experts. Le vote à l'unanimité du Conseil des Ministres réduit le pouvoir de la Commission au profit du Conseil et donc des gouvernements nationaux (Cooter and Drexler, 1994). Dans ce contexte, l'influence des groupes d'intérêts privés nationaux demeure. Chaque Ministre ayant *de facto* un droit de veto sur la décision du Conseil, les groupes d'intérêts privés nationaux peuvent concentrer leurs activités de lobbying

⁷ Par exemple, dans le cas de l'Union Européenne, Winters (1994) souligne que la Commission européenne a répondu favorablement à des demandes de protection afin d'affirmer son pouvoir face au Conseil des Ministres.

sur leur propre gouvernement pour influencer la définition de la politique commerciale commune. S'ils s'organisent au niveau régional, leur chance d'influencer la décision du Conseil des Ministres est encore plus forte. Mais comme le coût politique d'exercer un veto est fort dans une Union qui dépasse très largement le seul domaine commercial, ce mode de décision est surtout favorable au *statu quo*⁸. Le Comité des Experts vient néanmoins troubler ce schéma. En effet, tout comme le Conseil des Ministres, ce Comité est soumis à la pression des groupes d'intérêts privés nationaux puisque composé de représentants de chaque pays membres. Mais contrairement à la règle de vote à l'unanimité du Conseil des Ministres, l'avis rendu par le Comité des Experts est pris à la majorité simple des membres présents. Il est donc plus difficile pour les groupes d'intérêts nationaux d'influencer l'avis du Comité des Experts. Les décisions du Comité des Experts devraient être favorables à la Commission, à moins bien entendu que les groupes d'intérêts privés soient organisés au niveau régional.

Les intérêts en présence

Les objectifs des différents acteurs de la négociation du TEC n'étaient pas forcément compatibles. Aussi, le TEC, adopté le 28 novembre 1997⁹, a fait l'objet de longues et âpres négociations entre les représentants des Etats membres et avec la Commission de l'UEMOA. Les groupes d'intérêts privés nationaux ont été très actifs durant cette période, tout comme d'ailleurs le FMI et l'Union Européenne.

L'objectif de la Commission était d'instaurer un TEC simple, c'est à dire constitué d'un nombre limité de taux, progressifs en fonction du degré d'ouvrison des produits et dont le taux maximum devait être bien en dessous des taux constatés dans la plupart des pays avant UD. Ce devait être le principal instrument d'une nouvelle politique commerciale régionale plus efficace. Bien que la Commission bénéficiait de l'appui du FMI et de l'Union Européenne, son pouvoir de négociation apparaissait réduit compte tenu de l'organisation institutionnelle et des règles de vote.

L'objectif des États était tout autre. Bien que leur situation budgétaire se soit quelque peu améliorée après la dévaluation du F.CFA, ils devaient pouvoir faire face à leur contrainte budgétaire tout en satisfaisant le plus possible les revendications des groupes d'intérêts privés

⁸ Seule une coopération de type « échange de votes » (Log-rolling) entre les gouvernements nationaux permet de casser ce *statu quo*.

⁹ Règlement n°02/97/CM/UEMOA portant adoption du Tarif Extérieur Commun de l'UEMOA.

nationaux. Le TEC devait au moins procurer des niveaux de recettes et de protection comparables à ceux d'avant UD. Leur tarif de référence dans la négociation reposait sur les taux collectés qui reflètent la structure effective de la protection et qui déterminent les recettes effectivement perçues par les États avant UD.

Enfin, l'objectif des groupes d'intérêts privés industriels était de retrouver dans le TEC la structure de protection initiale de leur pays qui résultait de leurs activités de lobbying avant UD. Les taux collectés étaient aussi pour eux, comme pour les États, les taux de référence dans les négociations. Pour les groupes d'intérêts privés représentant le secteur du commerce, l'objectif était de profiter de l'instauration du TEC pour réduire la protection des industries locales. Les intérêts de ces deux groupes de pression étaient donc opposés.

Le résultat des négociations : quel TEC, pour qui ?

La démarche consiste à comparer l'influence des groupes d'intérêts privés nationaux dans la définition de la politique tarifaire avant UD et dans la définition du TEC. Si celle-ci diminue ou disparaît avec la définition du TEC, il y aura eu dé-privatisation partielle ou totale de la politique commerciale. Pour ce faire deux équations sont estimées.

La première équation teste l'influence des groupes d'intérêts privés sur l'écart entre le taux officiel et le taux collecté, avant UD. L'estimation sur données de panel avec effets fixes sur deux dimensions (pays et secteur) et échantillon non cylindré repose sur la méthode Guillotin-Sevestre (1994). :

$$(1) \quad T_{ij} - TC_{ij} = \sum_k \mathbf{b}_k EP_{ij} + \mathbf{m}_j'$$

avec T_{ij} , tarif officiel ; TC_{ij} , taux collectés ; EP_{ij} , vecteurs des «k» variables mesurant le pouvoir d'action des groupes d'intérêts privés nationaux ; 28 secteurs ISIC indicés i et quatre pays de l'UEMOA indicés j : Côte d'Ivoire, Mali, Niger et Sénégal.

La deuxième équation teste l'influence des groupes d'intérêts privés sur la différence entre les taux officiels avant UD et le TEC :

$$(2) \quad \mathbf{q}_j T_i - \mathbf{h}_j TEC_i = \sum_k \mathbf{d}_k \mathbf{q}_j EP_{i,k} + \mathbf{m}_j''$$

Dans cette équation, le tarif officiel (T) et les variables mesurant le pouvoir d'action des groupes d'intérêts privés nationaux (EP) sont pondérés par la part du PIB de chaque pays dans le PIB de l'Union afin de tenir compte du poids économique et politique relatif de chaque gouvernement dans la négociation.

Chaque secteur apparaît avec un indice i . La variable TEC_i est pondérée par les importations, h_j . q_j est la part du pays j dans le PIB total de l'UEMOA. TC_i est le taux de taxation moyen du secteur i pondéré par q_j . $EP_{i,k}$ est le vecteur des autres variables k pour le secteur i pondéré par q_j . L'estimation est réalisée par les moindres carrés ordinaires (MCO) corrigés d'une hétéroscédasticité éventuelle.

Les taux officiels et les taux collectés sont calculés pour l'année 1997 à partir des statistiques fournies par l'administration des douanes de chacun des pays. Le TEC est celui qui a été appliqué le 1^{er} juillet 2000.

La prise en compte du pouvoir d'action des groupes d'intérêts privés nationaux est fondée sur le modèle d'Olson (1965). Plus un groupe est petit et moins les coûts d'information et de coordination sont élevés, donc plus le profit attendu des activités de lobbying est important (réduction du risque de passager clandestin). Ainsi, plus un secteur est concentré, plus l'activité de lobbying est importante. Divers indices de concentration sont utilisés dans la littérature (voir notamment Rodrik, 1986 et Trefler, 1993). L'indice de concentration retenu ici, faute de données d'entreprises plus précises, est la part de la première entreprise dans le capital social total du secteur¹⁰ (pKent1).

Deux variables de contrôle ont été introduites pour tenir compte des activités de contre-lobbying. La part de la production du secteur achetée par les autres secteurs industriels (pCIprod) prend en compte l'influence des contre lobbying industriels (voir notamment Cadot *et al.*, 1997). Mais les échanges interindustriels sont très faibles même en Côte d'Ivoire et au Sénégal où pourtant le tissu industriel est plus dense que dans les autres pays de l'UEMOA. Enfin, la part des ressources (productions + importations) du secteur utilisée à des fins de

¹⁰ Ces données calculées par C. de Peretti (2001) ont été aimablement fournies par l'auteur. Elles concernent l'année 1993.

consommation finale (pCFres) prend en compte l'influence des activités de lobbying des commerçants/importateurs (voir notamment Grossman et Helpman, 1994¹¹).

A l'exception du premier indicateur (cf. note 10), les calculs ont été effectués à partir des TES 1990 pour le Sénégal et la Côte d'Ivoire, 1996 pour le Niger et 1997 pour le Mali, faute de données plus récentes.

Les résultats sont présentés dans le tableau 1. La comparaison des deux équations est intéressante à plusieurs titres. L'équation (1) confirme que pour les groupes d'intérêts privés industriels, ce qui compte n'est pas le tarif officiel mais plutôt les moyens de le détourner afin de définir un TPE propre à chaque secteur, voire à chaque entreprise. Il n'y a en revanche aucun contre-lobbying, ni du côté des producteurs, ni du côté des commerçants/importateurs.

Tableau 1 - Résultats des estimations économétriques

	équation (1)	équation (2)
	T-TC	T-TEC
pKent1	15.23 (3.15)**	8.50 (2.07)*
pCIprod	3.25 (1.36)	0.03 (1.27)
pCFres	4.96 (0.77)	7.43 (2.37)*
<i>Effets fixes pays</i>		
Côte d'Ivoire	- 4.30 (-1.77)	-
Sénégal	5.99 (3.57)**	-
Mali	- 3.15 (-1.27)	-
Niger	2.45 (0.96)	-
R ²	0.47	0.74

Les t de student sont entre parenthèses ; * et ** respectivement significatif à 1 et 5 % .

L'équation (2), dont on peut rapprocher les coefficients des variables de l'équation (1), montre que l'activité de lobbying a eu un impact sur la définition du TEC. La moyenne pondérée du TEC étant proche de la moyenne pondérée des taux collectés (tableau 2), on pourrait en

¹¹ Ces auteurs utilisent un ratio de pénétration des importations pour tenir compte du contre-lobbying des consommateurs. Les consommateurs ne sont pas organisés dans les pays de l'UEMOA. Ce sont donc les commerçants qui « représentent » leurs intérêts. Par ailleurs, les importations concernent principalement les biens intermédiaires et d'équipement (de Peretti, 2001). Un indicateur utilisant directement la consommation finale a donc été préféré.

déduire que c'est le *statu quo* qui l'a emporté puisque l'action des groupes d'intérêts privés a permis de retrouver au travers du TEC le niveau moyen de prélèvement tarifaire des pays de l'UEMOA avant UD. Le pouvoir du Conseil des Ministres et des groupes d'intérêts privés nationaux serait alors affirmé au détriment de celui de la Commission. L'appui du FMI et de l'Union Européenne aurait-il été vain ?

Tableau 2 - moyenne pondérée des tarifs nationaux en 1997 et du TEC en 2000

	moyenne	Ecart type
Taux officiel	21.30	8.79
Taux collecté	14.66	6.14
TEC	14.59	4.81

Sources : calcul de l'auteur.

Notes : Taux officiel et collecté pondérés par le poids économique et politique (PIB) de chacun des États dans l'UEMOA; TEC pondéré par les importations.

Les résultats sont en fait plus complexes à analyser. Si l'influence des groupes d'intérêts privés nationaux industriels est bien présente, elle semble avoir diminuée comme le suggère le coefficient de la variable de concentration plus faible dans l'équation (2) que dans l'équation(1). De plus, le contre-lobbying des commerçants/importateurs apparaît, certainement par ce que leurs intérêts rejoignent les positions défendues par la Commission, le FMI et l'Union Européenne, à savoir la baisse des tarifs. La Commission a donc réussi à peser sur les négociations et sur la définition du TEC. Au moins deux raisons peuvent être avancées. D'une part, le « Consensus de Washington » et l'Union Européenne ont soutenu la Commission et d'autre part, il y a eu dilution des préférences nationales car les industriels et les commerçants/importateurs se sont neutralisés en défendant des intérêts contradictoires. L'efficacité de l'action des groupes d'intérêts privés auprès du Conseil des Ministres s'est donc érodée au profit de l'action de la Commission.

D'ailleurs, il ne faut pas se tromper en analysant les moyennes du tableau 2 qui peuvent cacher des structures tarifaires différentes comme le suggère le calcul des écarts-type. De plus, le TEC présente une structure tarifaire qui s'applique en principe uniformément à tous les opérateurs et supprime donc les distorsions entre opérateurs économiques contrairement aux structures tarifaires avant UD, ce que ne peut pas refléter la moyenne des taux collectés.

Il y a donc eu dé-privatisation partielle de la politique commerciale dans le cadre de la mise en place du TEC. Le TEC est-il pour autant un instrument équitable et efficace au service de la collectivité régionale ? Aujourd'hui encore demeurent dans chaque pays de l'UEMOA des régimes d'exonération nationaux. Ces systèmes d'exonération nationaux sont incompatibles avec l'existence d'un TEC. D'ailleurs, si la réforme des systèmes d'exonération n'a pas été conduite en même temps que la définition du TEC, elle est à l'ordre du jour depuis septembre 1999 et devrait aboutir à un système communautaire limitant significativement le champ et le niveau des exonérations. Ce dernier bastion des groupes d'intérêts privés pour détourner le TEC et donc maintenir une certaine privatisation de la politique commerciale résiste d'autant mieux que ces pratiques ne sont pas incompatibles avec les règles commerciales multilatérales. Le TEC est donc légalement détourné aujourd'hui, à des niveaux divers selon les pays. La baisse des recettes fiscales engendrée par l'application du TEC et le maintien des régimes d'exonération nationaux va être importante et les États risquent de ne plus pouvoir faire face à leurs contraintes budgétaires. La crédibilité de la politique commerciale mais aussi de l'UEMOA dans son ensemble dépendra très largement de l'issue des négociations sur les systèmes d'exonération. C'est seulement à l'issue de ces négociations que l'on pourra porter un jugement sur la dé-privatisation de la politique commerciale de l'UEMOA.

Conclusion

Les négociations pour la définition du TEC de l'UEMOA ont été longues et difficiles car les systèmes de taxation restaient complexes dans la plupart des pays de l'UEMOA. Le tarif douanier officiel était légalement détourné par l'octroi d'exonérations. Ces exonérations représentaient jusqu'à 60 % des droits officiels à percevoir (Niger). Les groupes d'intérêts privés nationaux ont donc été très actifs auprès de leur gouvernement pour influencer la politique commerciale avant l'UD.

L'organisation institutionnelle de l'UEMOA et les règles de décision et de vote sont favorables au *statu quo*. Le pouvoir de la Commission est faible face au Conseil des Ministres qui se fait le relais des intérêts des groupes de pression nationaux. Le TEC ne devrait être alors que le résultat de la pondération des tarifs douaniers avant UD en fonction du poids économique et politique de chacun des États. Il n'y aurait pas dé-privatisation de la politique commerciale comme la constitution de l'UD pouvait le faire espérer.

Il s'avère que, malgré ce dispositif institutionnel, la Commission a pu peser sur les négociations et donc sur la définition du TEC pour au moins deux raisons : d'une part, le « Consensus de Washington » et l'Union Européenne ont fait bloc derrière la Commission et d'autre part, bien que certains groupes opèrent dans plusieurs pays de l'UEMOA, il y a eu dilution des préférences nationales car les intérêts défendus par les industriels et les commerçants/importateurs étaient contradictoires. On peut parler de dé-privatisation partielle de la politique commerciale d'autant plus que le TEC s'applique en principe uniformément à l'ensemble des opérateurs économiques, ce qui n'était pas le cas pour les tarifs nationaux.

Le TEC n'est pas pour autant un nouvel instrument de politique économique, totalement équitable et pleinement efficace car des systèmes nationaux d'exonération demeurent dans chacun des pays de l'UEMOA. Le TEC peut donc être légalement détourné. La Commission doit profiter de la réforme des systèmes d'exonération et de l'adoption d'un système communautaire pour affirmer sa position au sein du dispositif institutionnel. La crédibilité des politiques communautaires et plus généralement de l'UEMOA en dépend. La dé-privatisation de la politique commerciale de l'UEMOA reste donc à venir.

Références bibliographiques

- Bilal, Si (1998) : « Why regionalism may increase the demand for trade protection », *Journal of Economic Integration*, 13 (1), pp. 30-61.
- Bilal, S (1998) : « Political Economy Considerations on the Supply of Trade Protection in Regional Integration Agreements », *Journal of Common Market Studies*, 36 (1), mars, pp. 1-31.
- Cadot, O., J. de Melo et M. Olarreaga (1997) : « Lobbying and the Structure of Protection », *CEPR Discussion Paper* n° 1574.
- Cooter, R. and Drexl, J. (1994) : « The Logic of Power in Emerging European Constitution : Game Theory and the Division of Powers », *International Review of Law and Economics*, 14 (3), pp. 307-326.
- CERDI (1998) : « Etude de l'impact de l'introduction de la réciprocité dans les relations commerciales entre l'Union Européenne et les pays de l'UEMOA et le Ghana », Rapport effectué à la demande de la Commission Européenne, Direction Générale du Développement.
- Chambas, G. et A-M. Geourjon (1992) : « The new industrial policy in Senegal - a highly controversial reform » in R. Adhikari, C. Kirkpatrick and J. Weiss (eds) : *Industrial and trade policy reform in developing countries*, Manchester University Press.
- DCGTx (1992) : *La protection effective des industries ivoiriennes*.

- Guillot, Y. et P. Sevestre (1994) : « Estimations de fonctions de gains sur données de panel : endogénéité du capital humain et effet de la sélection », *Économie et Prévision*, n°116.
- Grossman, G. and E. Helpman (1994) : « Protection for Sale », *American Economic Review*, 84, pp. 667-690.
- Kruger, A. O. and S. Rajapatirana (1999) : « The World Bank Policies Towards Trade and Trade Policy Reform », *World Economy*, n°22, vol.6, pp. 717-740.
- Melo J. de, A. Panagariya and D. Rodrik (1993) : « The new regionalism : a country perspective », in de Melo, J, A. Panagariya and D. Rodrik (eds) : *New dimensions in regional integration*, Cambridge University Press.
- Messerlin P.A. (1981) : « The Political Economy of Protectionism : the Bureaucratic case », *Weltwirtschaftliches Archiv*, 117, pp.469-496.
- Olson, M. (1965) : *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press.
- Peretti C. de (2001) : *Protection et exonérations douanières dans les pays de l'UEMOA : une analyse par la théorie de la nouvelle économie politique*, Thèse de doctorat, Université d'Auvergne, CERDI.
- Rodrik, D. (1986) : « Tariffs, Subsidies, and Welfare with Endogenous Policy », *Journal of International Economics*, 21, pp. 285-299.
- Thill, J. (1991) : *Rapport de synthèse sur la fiscalité et l'ajustement structurel en Afrique francophone*, Inspection Générale des Finances.
- Trefler, D. (1993) : « Trade Liberalization and the Theory of Endogenous Protection : An Econometric Study of U.S. Import Policy », *Journal of Political Economy*, 101 (1), pp. 138-160.
- van de Walle, N. (1997) : « Economic Reform and the Consolidation of Democracy in Africa », in Marina Ottaway (ed) : *Democracy in Africa : the hard road ahead*, Lynne Rienner Publishers.
- Winters, L.A. (1994) : « The EC and World Protectionism : Dimension of the Political Economy », *CEPR Discussion Paper* n°897.