



RESEAU DES ORGANISATIONS PAYSANNES ET DE
PRODUCTEURS AGRICOLES DE L'AFRIQUE DE L'OUEST

BP 884 Ouagadougou 09 - Tel (226) 50-36-08-25 ; Tel/Fax : 50-36-26-13 ;
site : www.roppa.info

Email : roppa@roppa-ao.org; roppabf@liptinfor.bf ;

FORUM SUR LA SOUVERAINETE ALIMENTAIRE

Niamey, 7 au 10 novembre 2006

Souveraineté alimentaire, défis de l'Afrique de l'Ouest, OMC et APE

Introduction aux tables rondes

Jacques Berthelot

Résumé

Les pressions politiques externes et les multiples contraintes internes s'opposant à la mise en place opérationnelle de la souveraineté alimentaire de l'Afrique de l'Ouest pèsent peu face à l'énormité des défis liés aux perspectives de sa dépendance alimentaire croissante à long terme. La forte convergence des évaluations des ONG, des pays en développement, de nombreux chercheurs et des modèles officiels récents soulignant l'impact négatif de la libéralisation agricole pour les pays les plus pauvres est confortée par l'expérience historique des pays, y compris du Sud, aujourd'hui industrialisés. Mais les pressions des firmes agroalimentaires mondialisées et le caractère dogmatique de la foi au libre-échange des responsables des pays occidentaux les rendent aveugles et sourds à cette nécessité. L'affirmation de l'UE que les règles de l'OMC imposent les APE est contredite par plusieurs de ses règles qui ont au moins autant de valeur juridique. Par contre il est certain que l'UE comme les Etats-Unis ne respectent pas les règles de l'Accord sur l'agriculture et que des poursuites vont très rapidement les obliger à exiger la refondation de cet Accord sur la souveraineté alimentaire.

Summary

The external political pressures and the numerous internal constraints opposing an operational implementation of food sovereignty in West Africa carry little weight in relation to the tremendous challenges of its increasing food dependency in the long run. The large convergence of the assessments made by NGOs, developing countries, many researchers and of recent official models in underlining the negative impact of agricultural trade liberalization for the poorest countries is backed up by the historical experience of the presently industrialised countries, including from the South. But the pressures of the globalised agri-food corporations and the dogmatic nature of the faith in free-trade of the Western politicians render them blind and deaf at this necessity. The EU claim that the WTO rules are imposing the EPAs is contradicted by several other WTO rules which have at least as much legal weight. On the other hand it is clear that the EU as the US are not complying with the rules of the Agreement on agriculture and that litigations will very soon force them to demand to rebuild this Agreement on food sovereignty.

Plan

- I – La nécessité de la souveraineté alimentaire pour l'Afrique de l'Ouest
- II – L'UE prétend à tort que les APE sont requis par les règles de l'OMC
- III – L'UE et les EU ne respectent pas les règles de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC

I – La nécessité de la souveraineté alimentaire pour l'Afrique de l'Ouest

Aussi considérables que soient les pressions politiques externes et les multiples contraintes internes, elles pèsent peu par rapport aux défis énormes liés aux perspectives de dépendance alimentaire croissante.

1) Les fortes pressions à l'ouverture des frontières agricoles de l'Afrique de l'Ouest

Mettre en œuvre réellement la souveraineté alimentaire dans la CEDEAO semble une gageure inaccessible tant sont fortes les contraintes externes, notamment politiques, à la libéralisation et les multiples contraintes internes.

➤ Les premières concernent surtout les pressions énormes à la baisse des droits de douane venant tant du FMI et de la Banque mondiale que des Etats Membres de l'OMC et surtout de l'UE dans le cadre de l'APE (Accord de partenariat économique).

➤ Les secondes renvoient aux multiples problèmes à résoudre pour accroître les échanges agricoles intra-régionaux dont Jacques Gallezot montrera que leur poids relativement aux importations, déjà faible en 1999 (11%), est tombé à 5% en 2004.

➤ Pourtant, pour les pays pauvres que sont ceux de la CEDEAO, la souveraineté alimentaire passe nécessairement par une protection efficace aux frontières.

2) Mais les défis énormes de l'Afrique de l'Ouest lui imposent la souveraineté alimentaire

➤ Déjà les échanges agricoles de l'Afrique de l'Ouest sont passés d'un excédent de 297 millions de dollars (M\$) en 1995 à un déficit de 315 M\$ en 2004¹.

○ En effet les importations agricoles totales, essentiellement alimentaires, sont passées de 3,7 milliards de dollars (Md\$) à 6,8 Md\$ alors que les exportations passaient de 4,0 à 6,4 Md\$.

○ Mais le déficit alimentaire proprement dit a augmenté de 91% (de 2,6 à 4,9 Md\$) si l'on exclut les exportations de produits non vivriers (café, cacao, coton, caoutchouc, peaux et cuirs), passées de 2,9 à 4,6 Md\$.

○ Les principaux produits importés en 2004 ont été le riz (4,6 Mt pour 1,175 Md\$), le blé et la farine de blé (4,3 Mt pour 838 M\$), les huiles végétales (908 000 t pour 619 M\$), les produits laitiers (1,6 Mt d'équivalent lait pour 602 M\$), le sucre (2,6 Mt d'équivalent sucre brut pour 501 M\$), la viande de volaille (162 000 t pour 155 M\$). Mis à part le blé, toutes ces importations auraient pu être produites sur place.

➤ Ces importations alimentaires croissantes de l'Afrique sub-saharienne (ASS) sont allées de pair avec la hausse de la population souffrant de malnutrition chronique. Selon la FAO, *"l'Afrique sub-Saharienne reste la région où l'insécurité alimentaire est la plus forte du monde. Le nombre absolu des personnes souffrant de sous-nutrition chronique a augmenté d'environ 22%, de 169 millions en 1990-92 à 206 millions en 2001-03"*².

➤ Mettre fin à la dépendance alimentaire croissante s'impose d'autant plus que les perspectives démographiques sont sans appel :

○ En 2050 la population d'Afrique de l'Ouest aura augmenté de 135% par rapport à 2006, passant de 271 à 637 millions³ (dont 414 millions en 2025).

○ Celle du Nigeria aura augmenté de 121%, de 135 à 299 millions (dont 200 millions en 2025).

¹ FAOSTAT: <http://faostat.fao.org/site/412/DesktopDefault.aspx?PageID=412>

² FAO, *Mid-term review of achieving the world food summit target*, Committee on world food security, Rome, EO October – 4 November 2006.

³ Population Reference Bureau, *2006 World Population Data Sheet*,

<http://www.prb.org/pdf06/06WorldDataSheet.pdf>. Ces projections sont supérieures à celles des Nations Unies mais elles sont aussi plus récentes (établies en août 2006 au lieu de février 2005 pour les Nations Unies). Celles-ci prévoient 587 millions d'habitants en 2050, soit une hausse de 123% au lieu de 135%.

- Et celle du Niger de 229%, de 14,4 à 50,2 millions (dont 26,4 millions en 2025)!
- Par contre celle de l'UE à 27 aura baissé de 2% (de 493 à 475 millions) et elle sera 25% moindre que celle de l'Afrique de l'Ouest alors qu'elle la dépasse de 82% actuellement.
- Les importations alimentaires par habitant ont été de 24,9\$ en 2004 et, si elles se maintenaient seulement à ce niveau, elles bondiraient de 6,8 Md\$ en 2004 à 15,9 Md\$ en 2050.

➤ Comme la population des pays développés stagnera jusqu'en 2050 et qu'elle va vieillir, ses importations de produits tropicaux auront tendance à baisser et l'Afrique de l'Ouest ne peut pas compter sur une hausse de ces exportations pour compenser ses importations de produits vivriers.

➤ En outre si l'Afrique de l'Ouest ne produit pas sa nourriture, où trouvera-t-elle les emplois pour cette population puisque les actifs agricoles y constituent encore les 2/3 du total? Sûrement pas assez dans l'industrie compte tenu de l'immense retard pris par rapport aux pays émergents et aux contraintes de libéralisation très fortes qui pèsent aussi sur l'industrie puisque l'UE et les Etats-Unis (EU) prétendent plafonner le tarif industriel maximum des PED à 15%. Pourtant, face à la non rentabilité de l'exportation du coton face aux prix mondiaux de dumping, l'Afrique de l'Ouest a tout intérêt à le transformer sur place au lieu d'importer plus de 90% de ses vêtements.

➤ Est-ce l'intérêt des pays développés, et d'abord de l'UE, de condamner l'Afrique de l'Ouest à un désespoir qui la poussera à une immigration clandestine massive, à la culture de drogues voire à des comportements terroristes, face à l'absence totale de perspectives de développement interne?

➤ Après tout, puisque l'UE et les EU estiment que le libre-échange est une condition sine qua non du développement des PED, qu'ils appliquent la théorie en totalité, en ne fermant pas leur frontière à la libre circulation des hommes. Mais, puisque cela serait évidemment politiquement impensable, ce libre-échange vidé d'une condition essentielle de sa théorie ne peut promouvoir le développement des pays ACP qui ont donc le devoir de protéger leur marché intérieur, en toute logique théorique.

3) La quasi unanimité des évaluations sur les effets négatifs de la libéralisation agricole pour les pays pauvres, en particulier les PMA

➤ Depuis l'hibernation du Doha Round le 24 juillet 2006, des voix de plus en plus nombreuses critiquent la fuite en avant dans une libéralisation toujours plus poussée des échanges commerciaux, notamment agricoles, imposée à tous les pays et en particulier aux pays les plus pauvres, les PMA. La liberté formelle qui leur est laissée par l'Accord sur l'agriculture (AsA) issu de l'Uruguay Round de ne pas réduire leurs droits de douane – liberté confirmée par l'Accord cadre de juillet 2004 et la Déclaration de Hong-Kong de décembre 2005 – a déjà été battue en brèche depuis les années 80 par les conditionnalités du FMI et de la Banque Mondiale. Elle l'est encore plus par l'obligation de fait où ils sont de signer des APE avec l'UE au sein de groupements régionaux – ici celui de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO + Mauritanie) – qui, comportant tous la présence simultanée de PED non PMA et de PMA, annule pour ceux-ci le bénéfice des préférences commerciales non réciproques prévues par la Décision "Tout sauf les armes" de l'UE s'ils privilégient la construction de leur intégration régionale, cadre nécessaire pour leur développement.

➤ Les voix dénonçant l'absurdité de cette libéralisation agricole viennent non seulement des ONG et organisations paysannes (OP) du Nord et du Sud, des scientifiques, d'une forte majorité des gouvernements des PED, particulièrement des plus pauvres, mais aussi de responsables politiques du Nord, notamment du Royaume-Uni⁴ et de la France⁵.

⁴ Alan Beattie, *UK urges Brussels to relent over new trade rules for poor nations*, Financial Times, 16 October 2006; House of Commons International Development Committee, *Fair trade? The European Union's trade agreements with African, Caribbean and Pacific countries*, Sixth Report of Session 2004–05, 23 March 2005.

⁵ J.-C. Lefort, *Rapport d'information sur la négociation des Accords de partenariat économique avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique*, Assemblée Nationale, 5 juillet 2006.

➤ Qui plus est, ces dénonciations sont confirmées par les modèles les plus récents peu suspects de déviation idéologique puisqu'ils reposent sur la théorie néo-classique du bien-être.

○ Ainsi le dernier modèle de la Banque Mondiale, sur lequel s'appuie Pascal Lamy pour affirmer que la non finalisation du Doha Round pénalisera le plus les pays les plus pauvres, écrit pourtant que "*Dans les scénarios de Doha [de libéralisation partielle]... les impacts sur la pauvreté sont bien plus modestes. Le nombre des pauvres vivant avec 1 dollar au plus par jour baisserait de 2,5 millions dans le cas du scénario central n°5 (dont 0,5 million sont en Afrique sub-saharienne)*"⁶, une réduction minuscule par rapport au nombre de 622 millions (dont 340 en Afrique sub-saharienne, ASS) projeté pour 2015 dans le scénario de base.

○ Ayant adapté ce modèle standard pour tenir compte du chômage, Sandra Polaski de la Carnegie Foundation conclut le 13 mars 2006 que les gains à attendre du Doha Round sont "*de l'ordre d'une hausse une seule fois du revenu mondial de 40 à 60 milliards de \$... moins de 0,2% du PIB mondial actuel*", et surtout que "*Les parts de marché pour certains ou pour tous les produits agricoles sont perdues en Afrique de l'Est et dans les autres pays de l'Afrique sub-saharienne, l'Indonésie, et le Bangladesh. Cela est particulièrement important à souligner parce que de nombreux commentateurs ont basé leurs plaidoyers pour faire progresser la libéralisation agricole dans le Doha Round sur les supposés bénéfices qu'elle apporterait aux pays africains à bas revenu... Le Bangladesh, l'Afrique de l'Est et le reste de l'Afrique sub-saharienne sont affectés négativement dans tous les scénarios modélisés, que le niveau d'ambition du modèle soit modeste ou élevé*"⁷. De plus "*Les trois régions... perdent en fait des emplois non qualifiés dans les industries manufacturières*".

○ Ayant aussi amélioré ce modèle de la Banque Mondiale pour tenir compte des anticipations des acteurs face aux risques, une équipe du CIRAD conclut que, alors que alors que "*le modèle standard montre que la libéralisation agricole n'a presque aucun impact en Afrique... avec le modèle ID3 [le modèle du CIRAD], quoique moins net au début de la période... le résultat est globalement négatif*"⁸. Une des raisons est que "*le capital agricole installé, après un bref accroissement qui ne dure que peu de temps, diminue fortement avec la libéralisation par rapport à ce qu'il était dans la situation de référence, sans libéralisation*". Pourquoi? Parce que "*Plus les prix sont volatils, moins il y a d'investissements. Or ici, du fait de la libéralisation, les prix deviennent de plus en plus volatils*".

○ Même l'évaluation commandée par la Commission européenne à l'Université de Manchester sur l'impact du Doha Round conclut : "*Dans certains des pays les plus pauvres, en Afrique subsaharienne par exemple, la pauvreté pourrait empirer puisqu'ils risquent de perdre au plan économique de la libéralisation des échanges et feront face à de sévères contraintes de production*"⁹.

➤ La Banque Mondiale avoue elle-même dans son Rapport sur le Développement dans le Monde 2006 que, "*De fait, la plupart des conseils donnés aux pays pauvres au cours des dernières décennies – en particulier par la Banque mondiale – soulignaient les avantages qu'ils tireraient d'une participation à l'économie mondiale. Mais les marchés mondiaux sont loin d'être équitables, et les règles qui régissent leur fonctionnement ont des effets particulièrement préjudiciables pour les pays en développement. Ces règles sont le produit de processus de négociations complexes sur lesquelles les pays en développement ne peuvent guère peser. En outre, même si les marchés fonctionnaient de façon équitable, l'inégalité des dotations en ressources limiterait l'aptitude des pays pauvres à tirer parti des opportunités mondiales... Il faut donc instaurer des règles plus équitables pour le fonctionnement des marchés internationaux, il faut permettre aux pays pauvres de participer de manière plus efficace aux processus de détermination des règles internationales*".

⁶ K. Anderson & W. Martin, *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, World Bank Policy Research Working Paper n° 3607, May 2005.

⁷ Sandra Polaski, *Winners and losers. Impact of the Doha Round on Developing Countries*, Carnegie Endowment for International Peace, <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=18083&prog=zgp&proj=zted>

⁸ J.-M. Boussard, F. Gérard & M.-G. Picketty, *Libéraliser l'agriculture mondiale? Théories, modèles et réalités*, CIRAD, 2005.

⁹ Colin Kirkpatrick, Clive George and Serban Scricciu, *Sustainability Impact Assessment of proposed WTO negotiations, Final Report*, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, May 2006.

➤ La FAO ajoute que "*Ouvrir soudainement les marchés – en particulier aux exportations subventionnées – avant que soient en place les institutions essentielles de marché et les infrastructures de base peut saper le secteur de l'agriculture et avoir des implications négatives à long terme sur la sécurité alimentaire*"¹⁰.

➤ Bien que pratiquement toutes financées par l'UE, les évaluations sur l'impact de l'APE d'Afrique de l'Ouest sont globalement négatives, ce que nie la Commission européenne.

○ Le seul aspect positif mis en avant est la baisse des prix alimentaires pour les consommateurs mais rien ne la garantit, non seulement parce que les commerçants ont peu de chances de répercuter les bas prix à l'importation sur les consommateurs mais surtout parce que les 2/3 d'entre eux sont des agriculteurs qui souffriront de la baisse des prix agricoles, verront donc leurs revenus diminuer ainsi que leur capacité d'acheter des produits non agricoles.

○ Tout se passe comme si, quelle que soit l'ampleur des impacts négatifs des APE, l'Afrique de l'Ouest n'avait d'autre choix que de s'y résigner, en espérant que des aides financières complémentaires de l'UE en réduiront les effets négatifs. C'est là une erreur profonde : des perfusions temporaires de fonds ne permettront jamais de se substituer à la perte de compétitivité durable des entreprises, notamment des exploitations agricoles, avec en outre la quasi-irréversibilité des réductions tarifaires qui, une fois consenties à l'UE, seront inévitablement généralisées au reste du monde dans les négociations de l'OMC.

4) Les leçons de l'histoire montrent le rôle indispensable joué par la protection de l'agriculture non seulement dans le développement agricole mais aussi dans le développement global

➤ Aux preuves de terrain observées par les rapports d'ONG et les négociateurs politiques du Sud et au démenti des modèles théoriques, s'ajoutent surtout les leçons de l'histoire que Niek Koning a bien analysées pour l'Europe¹¹.

➤ Ce constat est généralisable à toute la planète puisque aucun pays industrialisé, du Nord ou du Sud, n'a pu y parvenir sans passer par une phase de forte protection de son agriculture et de ses industries naissantes, protection que l'UE et les EU refusent aujourd'hui aux PED¹².

➤ Ce constat vaut pour tous les pays émergents d'Asie comme pour, entre autres, le Brésil, le Mexique et l'Afrique du Sud.

➤ Et Jacques Gallezot va rappeler que les droits de douane appliqués encore aujourd'hui par l'UE pour ses produits agricoles essentiels sont infiniment supérieurs à ceux du TEC de l'UEMOA que la CEDEAO a décidé d'adopter¹³.

5) L'Afrique de l'Ouest est déjà l'une des régions les plus insérées dans le marché mondial

➤ L'affirmation qu'une insertion accrue de l'Afrique sub-saharienne (ASS) au marché mondial est une condition essentielle de son développement est démentie par les faits. Sous prétexte que sa part des échanges dans le total mondial a baissé de 2% en 1990 à 1,6% en 2004, on en déduit qu'elle n'est pas assez insérée dans le marché mondial, ce qui est une contre-vérité puisque la part de ses échanges dans le PIB était en 2003 de 52,7% contre 41,5% en moyenne mondiale¹⁴.

¹⁰ FAO, *Mid-term review...*, 2006, op. cité.

¹¹ Niek Koning, *Agriculture, développement et échanges internationaux: leçons à tirer de la Politique Agricole Commune de l'Union Européenne*, Forum sur la Souveraineté Alimentaire, ROPPA, Niamey, 7-9 novembre 2006.

¹² Ha-Joon, Chang (2002), *Kicking Away the Ladder - Development Strategy in Historical Perspective*.

¹³ Jacques Gallezot, *La souveraineté alimentaire pour l'Afrique de l'Ouest*, ROPPA, Forum sur la souveraineté alimentaire, Niamey, Novembre 2006.

¹⁴

➤ Ces taux allaient de 19% aux EU à 19,9% au Japon, 24,1% en Asie du Sud, 30% dans la zone euro¹⁵, 34,9% dans les pays à bas revenu, 38,3% dans les PED à haut revenu, 38,7% au Royaume-Uni, 42,2% en Amérique latine, 50,4% au Moyen Orient et Afrique du Nord. Parmi les plus insérés, il y a des pays émergents (70,5% en Asie de l'Est et Pacifique) et des pays très pauvres (62,9% dans les pays pauvres lourdement endettés).

➤ Globalement, la richesse des pays est donc inversement proportionnelle à leur insertion dans le commerce mondial, l'Asie de l'Est et du Pacifique et les pays à bas revenu (dont l'Asie du Sud) étant deux exceptions notables.

6) Les deux raisons essentielles du forcing pour ouvrir les marchés agricoles des pays ACP

Devant cette avalanche de preuves, comment se fait-il que les pays occidentaux et les Institutions internationales qu'ils dominent continuent leur forcing pour obliger les pays ACP et notamment l'Afrique de l'Ouest à ouvrir leur marché interne à leurs exportations? La réponse est limpide : deux forces essentielles ont contribué à ces pressions.

➤ La plus importante, sur laquelle on reviendra, réside dans les stratégies des firmes, notamment agroalimentaires, qui, ayant intérêt à l'ouverture des marchés pour réduire les prix de leurs matières premières agricoles et écouler plus facilement leurs produits alimentaires transformés, ont exercé des pressions efficaces sur les gouvernements, les Institutions internationales et les économistes pour les convaincre que cela accroîtrait le "bien-être" économique en abaissant les prix aux consommateurs.

➤ La seconde tient au fait que l'on a affaire à une véritable religion, avec ses dogmes et ses grands prêtres.

○ Le dogme est que, si la libéralisation des marchés, notamment agricoles, n'a pas tenu les promesses faites à la signature de l'OMC en 1994 – notamment la forte remontée des prix agricoles mondiaux –, c'est qu'elle n'a pas été suffisante et il faut donc la mener à terme rapidement.

○ Les grands prêtres sont la Banque Mondiale et le FMI – bras armé des pays occidentaux – qui dominent de plus en plus l'OMC, avec une réunion annuelle du Conseil Général avec eux pour s'assurer de la "cohérence" de leurs politiques, et ils ont aussi le statut d'observateurs dans les Commissions de l'OMC.

○ Le représentant de la BM a ainsi déclaré à la Commission de l'agriculture du 15 novembre 2004 : *"Le concept de sécurité alimentaire a été utilisé dans les négociations...pour suggérer que les pays en développement devraient être autorisés à maintenir des barrières élevées sur les importations de produits alimentaires...sous la rubrique de "produits spéciaux"...Ce type de politique n'aurait que des avantages très limités à court terme pour les agriculteurs et serait contreproductive pour l'objectif à long terme de sécurité alimentaire structurelle"*.

➤ C'est donc la théorie et le fonctionnement réel des marchés agricoles mondiaux que l'on doit analyser en profondeur pour démystifier l'idée selon laquelle l'ouverture des frontières, la baisse des droits de douane, donc l'alignement des prix agricoles intérieurs de l'Afrique de l'Ouest sur ceux du marché mondial, seraient une nécessité pour promouvoir son développement à long terme.

➤ Auparavant, il est nécessaire d'analyser la mesure dans laquelle les APE s'imposent vraiment au nom des règles de l'OMC.

¹⁵ <http://www.ecb.int/press/key/date/2006/html/sp060331.fr.html>

II – L'UE prétend à tort que les APE sont requis par les règles de l'OMC

Selon la Commission européenne, "*Une équipe sportive a besoin d'un terrain de jeu bien nivelé, de règles acceptées par toutes les équipes et d'un arbitre pour garantir un jeu équitable. C'est pourquoi l'UE est un supporter déterminé de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), qui établit une série de règles pour aider à l'ouverture des échanges mondiaux et garantir un traitement équitable à tous les participants. En dépit d'un besoin ressenti d'améliorations, ce système offre un degré de certitude légale et de transparence dans la conduite du commerce international*"¹⁶.

Malgré ces affirmations, plusieurs dispositions de l'OMC n'imposent pas la fin des préférences commerciales non réciproques, et donc les APE. Par contre l'UE est loin de respecter les règles de l'OMC pour ses produits agricoles.

1) L'OMC donne la priorité absolue au traitement spécial et différencié pour les PED

➤ L'assertion que des accords commerciaux réciproques, donc de libre-échange, sont les seuls compatibles avec l'OMC est très contestable car une centaine de dispositions de l'OMC insistent sur la nécessité d'accorder aux PED un *traitement spécial et différencié* (TSD) dans tous les cas, ce que les APE contredisent radicalement. C'est en effet l'UE qui bénéficierait d'un énorme TSD à rebours puisque son marché est déjà ouvert à 97% aux exportations agricoles des ACP, 3% seulement payant les droits de douane à taux plein. Seuls les pays ACP seraient contraints de démanteler 80% de leurs droits de douane si l'UE s'ouvrait à 100% aux exportations de l'Afrique de l'Ouest.

➤ Puisque l'UE prétend donner la priorité à l'intégration régionale sur le désarmement douanier des pays ACP vis-à-vis de ses exportations, la libre circulation des produits au sein de la CEDEAO rend impossibles deux tarifs douaniers distincts : un élevé pour les importations de ses membres PMA et l'autre très bas pour celles de ses membres non PMA. Donc l'UE comme l'OMC doivent admettre la nécessité et donc le droit de maintenir des préférences non réciproques pour tous les pays ACP, qu'ils soient ou non des PMA, dès lors qu'ils sont engagés dans un processus d'intégration régionale que l'UE affirme vouloir renforcer.

➤ La Clause d'habilitation du 28 novembre 1979 sur "*Le traitement différencié et plus favorable, la réciprocité et une participation plus complète des pays en développement*" reprend mot pour mot l'article XXXVI.8 du GATT ajouté en 1965 : "*Les parties contractantes développées n'attendent pas de réciprocité pour les engagements pris par elles dans des négociations commerciales de réduire ou d'éliminer les droits de douane et autres obstacles au commerce des parties contractantes peu développées*".

○ Ne pas avoir inclus cette disposition dans l'article XXIV du GATT tient au fait qu'il s'agit d'une disposition de portée générale. Et l'article XXXVI est plus large que la Clause d'habilitation qui porte sur les accords de libre-échange entre PED. Or "*L'un des corollaires de la... Convention de Vienne est que l'interprétation doit donner un sens et un effet à tous les termes d'un traité*"¹⁷.

○ Dans l'affaire qui l'opposait à l'Inde à l'OMC sur son SPG (Système de Préférences Généralisées), l'Organe d'appel rapporte que "*Les Communautés européennes allèguent que, compte tenu des objectifs associés au traitement spécial et différencié, accorder des préférences additionnelles aux pays qui ont des besoins particuliers en matière de développement n'est pas discriminatoire dans le contexte de la Clause d'habilitation*"¹⁸.

¹⁶ EU Commission, *A world player - The European Union's external relations*, http://www.dellbn.cec.eu.int/en/eu_global_player/3.htm

¹⁷ WTO Report of the Appellate Body, *United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/AB/R, 29 April 1996 (96-1597).

¹⁸ Rapport de l'Organe d'Appel, *Communautés européennes – Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement*, AB-2004-1, WT/DS246/AB/R, 7 avril 2004.

○ Or, selon la note de bas de page 2 de l'article 2 de la Clause, "Il restera loisible aux Parties contractantes d'examiner... toutes propositions de traitement différencié... qui ne relèveraient pas des dispositions du présent paragraphe", donc hors SPG et PMA.

○ Selon Robert Howse, l'un des meilleurs spécialistes du droit de l'OMC, "L'Organe d'appel a suggéré que l'arbitre devrait rechercher un critère pour les besoins en matière de développement dans les traités de l'OMC, ainsi que dans d'autres instruments multilatéraux ayant trait au développement. Ceci implique un rôle supplémentaire attribué au droit non-OMC dans la formulation des normes ou des critères pertinents à l'application des accords de l'OMC"¹⁹.

➤ L'article 5 de l'AGCS, contrairement à l'article XXIV du GATT, autorise une ouverture tarifaire non réciproque dans les accords régionaux Nord-Sud sur les services, ce qui prouve que ce n'est pas l'OMC dans son ensemble qui s'opposerait à leur maintien.

➤ Les EU ont décidé de maintenir des préférences commerciales unilatérales avec l'ASS jusqu'en 2009. Ils ont déposé une demande de dérogation (waiver) à l'OMC en mars 2006 mais n'ont pas attendu la réponse pour les maintenir.

2) La situation économique et sociale des 3 PED non PMA d'Afrique de l'Ouest n'est pas meilleure que celle des 13 PMA

Puisque le développement, jugé prioritaire, de l'Afrique de l'Ouest impose son intégration régionale qui ne peut se faire sans les 3 Etats non ACP (Côte d'Ivoire, Ghana, Nigeria), le même traitement doit être logiquement accordé aux 16 Etats de l'Afrique de l'Ouest.

➤ **Les critères pour être PMA** sont établis par le "Comité pour la politique de développement" des Nations Unies à partir de la liste des "pays à bas revenu". Son dernier rapport date de 2003. Pour être classé PMA, il faut :

- Ne pas dépasser 75 millions d'habitants : une condition de 1991 qui exclut le Nigeria mais le Comité s'interroge sur cette anomalie (le Bangladesh ne la remplit pas)²⁰.
- Remplir 3 critères : un revenu national brut (RNB) par tête inférieur à 750 \$, un indice de capital humain (ICH) inférieur à 55, et un indice de vulnérabilité économique (IVE) supérieur à 37.

➤ **Les 3 PED non PMA ont une situation économique moins favorable que les 13 PMA**

- L'exclusion du Nigeria n'est liée qu'à son plafond de population puisque ses 3 critères sont conformes à ceux des PMA, et en particulier son revenu par tête n'est que de 267 \$ en 2002.
- L'exclusion de la Côte d'Ivoire n'est liée qu'à son IVE.
- L'exclusion du Ghana n'est liée que de très peu à son ICH.
- Les 3 pays ensemble, la moyenne des 3 indicateurs en fait des PMA : leur revenu national pondéré par tête est même inférieur de 22% à celui de la moyenne pondérée des 13 PMA : 321 \$ contre 412 \$ en 2002. C'est vrai aussi pour les 2 autres indicateurs et l'IVE est même moins bon.

➤ Les 3 PED sont plus proches des critères de PMA que le Bangladesh (100 \$ de moins pour le RNB par tête : 321\$ contre 363\$) et a fortiori que les autres pays à bas revenu comme l'Inde, l'Indonésie, le Pakistan et le Vietnam.

➤ Dans son rapport de 2005, le Comité plaide pour plus de flexibilité dans les critères d'inclusion dans les PMA : "Le Comité a souligné l'importance de la flexibilité dans l'application des trois critères... en vue de prendre en compte un certain degré de substituabilité parmi les critères et l'impact combiné possible des handicaps"²¹.

¹⁹ Robert Howse, *Appellate Body ruling saves the GSP, at least for now*, ICTSD, Bridges, April 2004.

²⁰ Entretien téléphonique du 3 mai 2006 avec un responsable de la CNUCED suivant la question des PMA.

²¹ Committee for Development Policy, *Development challenges in sub-Saharan Africa and post-conflict countries*, UN Department of Economic and Social Affairs, 2005.

➤ Puisque les importations des 13 PMA de l'UE ont été de 37,2% du total AdO en 2003 et que les PMA sont dispensés d'ouverture, celle d'AdO ne devrait être au plus que de 42,8% (80% - 37,2%).

➤ Il serait donc politiquement très difficile aux PED Membres de l'OMC de refuser la demande des pays ACP, notamment d'Afrique de l'Ouest, de maintenir les accords commerciaux non préférentiels avec l'UE en prolongeant et même en supprimant la fin de la dérogation fixée fin 2007.

3) L'OMC n'impose pas de réaliser les APE en 12 ans

➤ Les pays ACP ont demandé en avril 2004 que la période de réduction des droits de douane ne soit pas inférieure à 18 ans et la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies a proposé 20 ans en mars 2005.

➤ Puisque l'AsA avait accordé 10 ans aux PED non PMA pour réduire les droits de douane de 24%, la conformité des APE avec l'OMC exigerait plus de 30 ans pour les réduire de 80%. Une période très longue se justifie d'autant plus que 13 des 15 Membres de la CEDEAO sont des PMA.

4) L'Accord de Cotonou n'oblige pas l'UE à réduire son dumping dans l'APE mais elle y est tenue par l'OMC

➤ Au contraire l'Article 54 de l'Accord prévoit que "*Les restitutions sont fixées un an à l'avance et ce chaque année pendant toute la durée de vie du présent accord*".

➤ Il est aberrant que l'UE s'engage à fixer ses restitutions vers les pays ACP un an à l'avance parce qu'elle ignore non seulement quels seront le prix mondial et le taux de change de l'euro mais surtout quels seront alors les besoins des pays ACP déficitaires. Cette préfixation des restitutions déprimerait les prix agricoles dans les pays ACP.

➤ Mais le renvoi par l'Accord de Cotonou aux règles de l'OMC l'y oblige :

○ Puisque la Déclaration de Hong-Kong a prévu l'élimination des restitutions fin 2013, avec une première étape fin 2010, celle-ci devrait porter en priorité sur les exportations vers les pays les plus pauvres, donc vers la CEDEAO, du moins si le Doha Round est finalisé.

○ Mais l'UE doit éliminer aussi ses subventions internes aux produits exportés, en conformité avec les précédents récents de l'Organe d'appel de l'OMC, notamment dans l'affaire "Produits laitiers du Canada" du 3 décembre 2001 : "*La distinction entre les disciplines en matière de soutien interne et les disciplines en matière de subventions à l'exportation définies dans l'Accord sur l'agriculture serait également affaiblie si un Membre de l'OMC était habilité à utiliser le soutien interne, sans limite, pour soutenir les exportations de produits agricoles (paragraphe 91)... Le potentiel qu'ont les Membres de l'OMC d'exporter leur production agricole est préservé, pour autant qu'aucune vente destinée à l'exportation effectuée par un producteur à un prix inférieur au coût de production total ne soit financée en vertu d'une mesure des pouvoirs publics*" (paragraphe 92).

○ D'autant que plusieurs propositions récentes, notamment par le Brésil, le Canada, l'Australie et les Etats-Unis dans le Groupe de négociation sur les règles de l'OMC vont dans le même sens de prendre en compte toutes les subventions internes aux produits exportés²².

○ Le traitement spécial et différencié (TSD) implique en outre que le taux de réduction des subventions de l'UE aux produits exportés soit supérieur aux 50-80% de réduction des droits de douane auxquels serait tenue la CEDEAO et être plus rapide.

➤ L'Accord de Cotonou n'a pas prévu de clause de sauvegarde pour les pays ACP : des clauses de sauvegarde sont prévues aux articles 8 à 11 de l'Annexe 5 mais dans l'intérêt exclusif de l'UE.

²² Document présenté par les Etats-Unis, *Élargissement de la catégorie des subventions prohibées de la "catégorie rouge"*, OMC, Groupe de négociation sur les règles, TN/RL/GEN/94, 16 janvier 2006.

III – L'UE et les EU ne respectent pas les règles de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC

➤ **L'UE et les EU ont 4 ans de retard dans la notification de leurs soutiens agricoles à l'OMC** : ils ne respectent pas les 4 mois maximum après la fin de la campagne agricole fixés en 1995 par l'OMC (G/AG/2) pour les notifications des soutiens internes, ce retard leur ayant permis de changer leurs politiques agricoles en transférant des aides couplées de la boîte orange dans les boîtes bleue ou verte, échappant ainsi aux poursuites puisqu'elles n'ont pas d'effet rétroactif.

➤ **L'UE et les EU trichent sur leurs subventions aux aliments du bétail** : puisque l'article 6.2 de l'AsA n'exempte de réduction les subventions aux intrants que pour les agriculteurs pauvres des PED et que 60% de la production de céréales, oléagineux et protéagineux (COP) de l'UE (et des EU) sont des intrants pour les productions animales, 60% des aides directes aux COP, soit 9,8 Md€ en moyenne de 1995 à 2001 et 68,6 Md€ au total, étaient astreintes à réduction mais l'UE les a notifiées en totalité en boîte bleue²³. La réforme de la PAC de juin 2003, qui a transféré environ 90% des aides directes aux COP de la boîte bleue à la boîte verte du "paiement unique par exploitation" (PUE), ne change pas leur statut de subventions aux intrants à placer dans la boîte orange. En outre ces subventions aux aliments du bétail se retrouvent sous forme de subventions cachées à l'exportation des produits animaux exportés qui ont consommé ces aliments du bétail.

➤ **L'UE triche sur d'autres subventions aux intrants²⁴** :

- Elle a "oublié" de notifier chaque année au moins 1,2 Md€ de subventions à l'irrigation et 2 Md€ de détaxation du carburant agricole.
- Elle a sous notifié ses bonifications d'intérêts d'au moins 200 M€ et les subventions aux assurances agricoles d'au moins 500 M€
- Elle a placé en boîte verte pour 5,6 milliards d'€ en moyenne de subventions à l'investissement des exploitations et des industries agroalimentaires, en contradiction avec l'article 6.2 encore, le paragraphe 4 de l'Annexe 4 et le paragraphe 13 de l'Annexe 3. Parmi les dernières concessions que Peter Mandelson s'appropriait à faire dans les derniers jours des négociations du Doha Round avant la rupture du 24 juillet 2006, il y avait le retrait des aides à l'investissement agricole de la boîte verte, ce qui est une confession claire de l'illégalité de les y avoir placées²⁵.

➤ **Le "paiement unique par exploitation" ne peut pas être dans la boîte verte**, car il n'obéit pas à trois des cinq conditions du paragraphe 6 de l'Annexe 2 de l'AsA :

- (1) Il est basé sur le montant des aides reçues de 2000 à 2002, un critère non prévu condition a) du paragraphe 6.
- (2) Surtout il contredit la condition b) : l'agriculteur ne peut produire ce qu'il veut car de nombreuses productions sont interdites (fruits et légumes, et lait et betterave sucrière si pas de quotas) ou plafonnées (coton, tabac, huile d'olive, et lait et betteraves sucrières au dessus du quota). Or le seul fait de ne pouvoir cultiver des fruits et légumes a suffi à l'Organe d'appel de l'OMC le 3 mars 2005 pour considérer les "paiements directs" aux producteurs de coton des EU comme couplés.
- (3) Il contredit la condition d) : l'agriculteur doit montrer qu'il dispose d'hectares éligibles pour percevoir le PUE annuel, donc le PUE reste couplé aux surfaces.
- En outre, puisque le PUE ne peut être imputé à une production particulière, il est imputable à toutes les productions dont il a pour effet d'abaisser le prix de vente au dessous du coût de production. Toutes les exportations agricoles de l'UE sont donc attaquables pour dumping dès lors que leurs producteurs perçoivent le PUE, ce qui concerne la quasi-totalité des agriculteurs de l'UE-15.

²³ J. Berthelot, *Evaluation des soutiens agricoles internes de l'UE...*, op. cité note 39.

²⁴ Les EU en font autant: J. Berthelot, "Le Roi est nu..." du 10 novembre 2005 et "Les simulations mystificatrices du Canada sur les réductions des soutiens agricoles internes des Etats-Unis ayant des effets de distorsion des échanges" du 30 juin 2006 sur le site de Solidarité (<http://solidarite.asso.fr/home/Agriculture06.php>).

²⁵ AGRA Presse Hebdo of 31 July 2006.

➤ **Il faut donc s'attendre à des poursuites et à une condamnation de l'UE à l'OMC, compte tenu des précédents de son Organe d'appel**

○ L'UE a proposé le 28 octobre 2005 à l'OMC de réduire de 70% sa MGS totale (boîte orange) autorisée comme l'ensemble de ses soutiens internes ayant des effets de distorsion des échanges (MGS totale + boîte bleue + soutiens *de minimis*) autorisés.

○ Or le PUE et le PUS ("paiement unique à la surface", attribué aux nouveaux Etats membres de l'UE-10) ont déjà représenté 30,7 Md€ en 2006, si bien que leur classement inévitable par l'OMC dans la boîte orange (ainsi que les subventions aux aliments du bétail et d'autres) aura pour effet de propulser les soutiens internes couplés *appliqués* bien au-delà des niveaux *autorisés* après leur réduction de 70%.

➤ **Devant les révoltes inévitables de ses agriculteurs, l'UE sera obligée de réformer radicalement sa Politique agricole commune en revenant à des prix rémunérateurs, donc à un relèvement de sa protection à l'importation.**

○ Comme la même menace pèse sur le Farm Bill, ces deux superpuissances n'auront d'autre choix que d'exiger la refondation de l'Accord sur l'agriculture sur la souveraineté alimentaire, au minimum en revenant aux exemptions dont l'agriculture avait bénéficié au GATT jusqu'en 1995 pour la protection à l'importation (mais en supprimant la possibilité des subventions à l'exportation), ou en retirant l'agriculture de l'OMC et en confiant la coordination multilatérale des échanges agricoles à un autre organisation dépendant des Nations Unies (FAO ou/et CNUCED).

○ L'élimination des subventions bénéficiant directement ou indirectement (subventions internes) aux produits agricoles exportés interdira à l'UE d'exporter la plupart de ses grands produits (céréales, sucre, viandes, produits laitiers) puisque ces exportations ne seraient plus rentables pour les producteurs.

○ Cette interdiction d'exporter l'essentiel de ses produits agricoles, en particulier vers les pays ACP, devrait inciter l'UE à ne plus exiger la signature des APE sous leur forme actuelle puisqu'elle n'aurait plus rien à y gagner, du moins sur l'agriculture.

○ Mais comme cela ne protégerait pas les produits industriels et les services de la CEDEAO, c'est une raison supplémentaire de refuser l'APE sous sa forme actuelle.

Conclusion

La souveraineté alimentaire comme moyen de garantir la sécurité alimentaire a toujours été la priorité de tous les pays et le premier indicateur de leur indépendance économique et politique. Assujettir les autres pays à une dépendance alimentaire a donc été logiquement une des armes des pays les plus puissants pour asseoir leur domination sur les autres. Le "thiebou diène", le plat sénégalais par excellence associant des brisures de riz au poisson, est le fruit de la colonisation française : après la colonisation de la Cochinchine, du Laos, du Tonkin et du Cambodge ainsi que du Sénégal à la fin du 19^e siècle, la "métropole" s'est réservé le riz entier et a exporté les brisures sur le Sénégal pour que les paysans sénégalais produisent peu de mil et beaucoup d'arachides afin d'approvisionner les huileries françaises. Et la colonisation culinaire n'a cessé de se poursuivre depuis sur toute l'Afrique de l'Ouest avec notamment la généralisation des produits à base de blé (pain, couscous, pâtes, biscuits) si bien que les importations du riz et du blé ont représenté 2 Md\$ en 2004 et 40% de son déficit alimentaire.

Mais aujourd'hui la colonisation alimentaire de l'Afrique de l'Ouest n'a plus besoin de canonnières : les règles de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, élaborées conjointement par l'UE et les EU, et les interventions du FMI et de la Banque Mondiale – bras armé de l'UE et des EU qui en contrôlent ensemble la moitié du capital – ont avantageusement remplacé les canonnières en mettant à leur disposition l'arme des subventions autorisées, notamment internes, tout en obligeant l'Afrique de l'Ouest à réduire sa protection à l'importation. C'est ce que l'UE appelle "*un degré de certitude légale et de transparence dans la conduite du commerce international*".