Lettre ouverte du Commissaire au commerce Peter Mandelson et du Commissaire au développement Louis Michel aux militants anti-pauvreté

Bruxelles, le 27 septembre 2007

[Commentaires de Solidarité (http://solidarité.asso.fr/home/textes2007.htm, berthelot@ensat.fr), 30 septembre 2007]

Cher militant

Merci de considérer avec suffisamment de sérieux la question du commerce et de la pauvreté pour participer à la campagne des APE. Nous souhaitons saisir cette opportunité pour répondre à certaines de vos questions et préoccupations au sujet des Accords de Partenariat Economique que l'Europe négocie actuellement avec les régions d'Afrique, Caraïbe et Pacifique.

Il n'y a aucune question plus pressante pour la politique de développement et commerciale de l'Europe que celle de savoir comment utiliser le commerce pour aider les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique à bâtir des économies plus fortes pouvant contribuer à la réduction de la pauvreté et à rompre leur dépendance des préférences commerciales

[La Commission de l'UE justifie les APE par un raisonnement par l'absurde : puisque les accords commerciaux préférentiels n'ont pas empêché les pays ACP de s'appauvrir, les exposer de plein fouet au libre-échange avec leur principal partenaire commercial déclenchera nécessairement un sursaut de réaction salutaire qui accroîtra fortement leur compétitivité! C'est un raisonnement aussi absurde que celui consistant à ouvrir la porte du poulailler pour que les renards puissent éprouver la capacité de résistance des poulets.]

et du commerce des produits de base. La clé consiste à donner une confiance accrue et plus d'opportunités aux entreprises locales

[Pourtant l'Association industrielle africaine (AIA) s'est prononcée fermement le 24 avril 2007 contre les APE: "L'ouverture préconisée des marchés condamnerait irrémédiablement l'Afrique à demeurer un comptoir d'importations. L'enjeu majeur pour l'AIA aujourd'hui... c'est l'industrialisation du continent qui est un facteur essentiel de création de richesses et d'emplois... Aucune économie viable et forte ne s'est développée sans protection. Il en a été ainsi des USA, de l'Europe, du Japon ou de la Chine entre autres. Il n'en saurait être autrement pour l'Afrique aujourd'hui. Nous invitons instamment les négociateurs à sortir de leurs salles de réunions et à aller sur le terrain pour mesurer pleinement les difficultés auxquelles font face les industriels africains."]

pour qu'elles attirent de nouveaux investissements et de construire des marchés régionaux forts

[Mais les pays ACP ne peuvent pas construire des marchés régionaux forts sans recourir à la même recette qui a si bien réussi dans l'UE et les autres pays développés : le maintien d'une forte protection à l'importation de leur marché intérieur durant de longues décennies, en particulier pour les produits agricoles et les industries naissantes. Alors que les APE prétendent promouvoir l'intégration régionale des groupes de pays ACP, ils les torpilleront puisqu'ils ne sont compétitifs avec l'UE ni pour les produits agricoles, ni pour les produits industriels ni pour les services. Proclamer que l'objectif des APE est de promouvoir simultanément l'intégration régionale et "l'intégration harmonieuse et progressive des économies des pays ACP dans l'économie mondiale" est totalement contradictoire parce que la première implique une protection élevée à l'importation que la seconde exclut. En fait, afin de maintenir leur domination commerciale, l'UE et les Etats-Unis (EU) refusent aux pays en développement (PED) d'utiliser la même échelle qu'ils ont utilisée pendant si longtemps (Ha-Joon, Chang (2002), Kicking Away the Ladder - Development Strategy in Historical Perspective).

De plus, le rapport de la CNUCED de septembre 2007 sur "Le Développement économique de l'Afrique" souligne que, loin d'attirer des capitaux, il y a eu une énorme évasion nette : "Selon des estimations très prudentes, on chiffre le montant des capitaux qui ont fui l'Afrique entre 1976 et 1997 à près de 3 milliards de dollars en moyenne par an, soit une perte annuelle de 2,6 % du PIB (Lensink et al., 2000).

D'autres estimations chiffrent à plus de 13 milliards de dollars par an les capitaux qui ont fui entre 1991 et 2004, soit un pourcentage vertigineux de 7,6 % du PIB annuel (Salisu, 2005). Le stock cumulé de capitaux ayant fui l'Afrique subsaharienne entre 1970 et 1996 est chiffré à environ 285 milliards de dollars. Sachant que la dette extérieure combinée de la région était de 178 milliards de dollars en 1996, on peut soutenir que cela fait de l'Afrique subsaharienne un «pays créancier» (en termes nets) vis-a-vis du reste du monde (Boyce et Ndikumana, 2001)... Dans le contexte actuel de forte mobilité du capital, la fuite des capitaux peut être une réponse rationnelle aux manques d'opportunités d'investissements rentables à l'intérieur de l'Afrique... Un environnement à hauts risques et un climat des affaires généralement déprimé ont été les facteurs déterminants des faibles taux d'investissement en Afrique... (http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=8996&intItemID=4334&lang=1&mode=download s).].

Ceux-ci renforceront à leur tour leur capacité d'être compétitifs sur les marchés mondiaux [Mais les pays ACP sont déjà bien plus intégrés au marché mondial que l'UE et les autres pays développés. La part des échanges (exportations + importations de marchandises) de l'Afrique Sub-Saharienne (ASS), qui regroupe 94% de la population des pays ACP, dans le PIB y était de 52,7% en 2003 contre 41,5% en moyenne mondiale, 19% pour les EU, 19,9% pour le Japon et 30% pour la zone euro (World Bank, Country data profiles). Si bien que la richesse des pays est globalement inversement proportionnelle à leur insertion dans le marché mondial, l'Asie de l'Est étant l'exception (70%).].

Les Accords de Partenariat Economique que l'UE négocie actuellement avec les régions ACP sont conçus pour aider à réaliser toutes ces choses. Ils vont transformer les relations commerciales basées sur la dépendance en des relations basées sur la diversification économique et des économies en croissance.

En aidant à la création de marchés régionaux et en accompagnant les ajustements parfois difficiles qu'ils impliquent, l'UE se tient aux côtés de ses partenaires ACP dans leur cheminement pour s'adapter aux défis de la mondialisation

[Donc, face à la croissance de la pauvreté et de la faim dans les pays ACP, ce ne sont ni le système commercial international ni l'UE qui doivent adapter leurs règles mais les pays ACP qui doivent s'adapter coûte que coûte à l'inéluctable libéralisation! Malgré les préférences commerciales consenties par l'UE aux pays ACP, l'UE a une forte responsabilité dans les politiques de libéralisation accrue qui leur ont été imposées par les politiques d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale, en particulier la forte baisse de leur protection à l'importation. En fait la médecine de l'UE a déjà déclenché, et les APE déclencheront encore plus, une course accélérée vers l'abîme des pays ACP, avec les effets boomerang prévisibles sur l'UE : forte croissance de l'immigration clandestine, du trafic de drogue, et même sans doute de poussées terroristes].

Ces négociations ne concernent certainement pas les avantages à rechercher pour les sociétés de l'UE et le renforcement de leurs investissements sur ces marchés. En fait, si l'on exclut l'Afrique du Sud, nous commerçons moins avec l'ensemble de l'Afrique Sub-Saharienne qu'on le fait avec la Corée du Sud seule. Le problème est que les entreprises et les investisseurs de l'UE ont trop peu d'intérêts dans ces marchés, et non qu'elles en ont trop.

[Et elles y trouveront encore moins d'intérêts avec les APE puisqu'ils accélèreront le sousdéveloppement des pays ACP!]

L'UE ne joue pas au rouleau compresseur obligeant les pays ACP à conclure les négociations cette année; au contraire, nous faisons tout pour rester aussi flexibles que possible.

[Les EU sont moins sourcilleux vis-à-vis de l'OMC puisqu'ils ont décidé de maintenir leurs préférences commerciales unilatérales vis-à-vis de l'ASS dans le cadre de l'AGOA jusqu'au 30 septembre 2015 (http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp261_e.htm). Ils n'ont pas déposé de demande de dérogation à l'OMC lors de l'adoption de l'AGOA en 2000 si bien que ce programme aurait pu être

poursuivi alors (Gregory Schaffer and Yvonne Apea, Institutional choice in the General System of preferences case: who decides the conditions for trade preferences? The law and politics of rights, Journal of World Trade, 977-1008, 2006), mais ils en ont déposé une en février 2005, à la suite de quoi des observations et questions ont été formulées par la Chine, l'Inde, le Pakistan et le Brésil. La Commission sur le commerce des marchandises de l'OMC a considéré la requête le 15 juillet 2005, mais aucune décision n'a été prise, bien que ces pays aient déclaré depuis qu'ils ne s'opposeraient pas à une dérogation. Selon le rapport du Conseil sur le commerce des marchandises de l'OMC du 9 juillet 2007, "Les Etats-Unis ont rappelé qu'en 1948 dans le cadre du GATT, on leur avait accordé une dérogation pour un traitement à droits nuls sur les produits du Territoire alors sous tutelle des lles du Pacifique. Cette dérogation a été étendue à l'OMC jusqu'à la fin 2006. Les Etats-Unis ont requis une autre extension de cette dérogation — jusqu'à la fin 2016 — concernant un traitement à droits nuls sur les produits de la République des lles Marshall, les Etats fédérés de Micronésie, la Communauté des lles de Mariane du Nord, et la République de Palau. Les Etats-Unis ont déclaré qu'ils allaient soumettre des versions révisées de leurs demandes de dérogation en cours concernant la Loi sur la croissance et les opportunités d'affaires en Afrique (AGOA), la Loi relative au redressement économique des Caraïbes (CBERA) et la Loi sur les préférences commerciales en faveur des pays andins (ATPA). Ils ont déclaré que les changements reflèteraient les préoccupations relatives à la présentation des requêtes, et aussi à l'extension récente de l'ATPA par le Congrès des EU... La nouvelle réunion du prévue Conseil le 23 novembre 2007" (http://www.wto.org/english/news e/news07 e/good counc 9july07 e.htm). **Autrement** seulement les EU ont été capables de repousser leurs demandes de dérogation mais encore de les étendre jusqu'en 2015 ou en fin 2016 et ils ont une bonne chance de se voir accorder la dérogation puisque la précédente opposition du Paraguay à la dérogation peut tomber s'ils obtient une compensation ou peut rejoindre l'ATPA.

Mais il y a plus : si les EU ont obtenu une dérogation du GATT en 1948 "pour un traitement à droits nuls sur les produits du Territoire alors sous tutelle des lles du Pacifique", les territoires précédemment colonies de la France, du Royaume-Uni, de l'Espagne et des Pays-Bas – qui représentent la très large majorité des pays ACP actuels - ont reçu une exemption permanente de l'Article I du GATT en son second paragraphe à tel point que, lors de la réunion du groupe de travail de la quatrième Convention de Lomé ACP-UE du 21 octobre 1993 au GATT, "Le porte-parole des Communautés européennes... a rappelé que les préférences accordées historiquement par certains Etats membres des Communautés européennes à certains Etats ACP étaient conformes à l'Article 1 (2) de l'Accord Général. Tant qu'ils étaient membres d'une zone de libre-échange, les Etats membres pouvaient maintenir différents régimes tarifaires conformes aux dispositions de l'Article XXIV.9. Quand une union douanière a été établie, ces tarifs préférentiels ont été inclus dans les régimes tarifaires de tous les Etats membres. Cela était conforme à l'Article XXIV.8(a)(ii). Parce que ces préférences étaient non réciproques, elles étaient conformes à l'Article XXXVI.8. Il a déclaré que rien dans la Partie IV de l'Accord Général n'empêchait une Partie Contractante d'invoquer l'Article XXXVI.8 conjointement à l'Article XXIV. Près de 96% des exportations des pays ACP vers les Communautés étaient couvertes par la Convention de Lomé. Par conséquent les Communautés ont maintenu que la Convention de Lomé était pleinement conforme à l'Article XXIV considéré conjointement avec la Partie IV de l'Accord Général. Les Communautés ne pensent pas qu'il y ait une quelconque nécessité de requérir une dérogation aux **GATT** de obligations du au titre l'Article XXV." (http://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/92280061.pdf).

En outre, un haut responsable de la Banque Mondiale vient de demander à l'UE de retarder l'échéance qu'elle a prévue pour les APE d'Afrique à la fin de cette année (http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=9768).

Et, puisque l'Accord sur l'agriculture a accordé 10 ans aux PED non PMA pour réduire de 24% leurs droits de douane agricoles consolidés, la conformité des APE avec l'OMC exige que les pays ACP disposent de 33 ans pour les réduire de 80% vis-à-vis des exportations de l'UE. De plus, puisque les PMA sont exemptés de réduire leurs droits de douane sur les exportations de l'UE au titre de TSA (Tout Sauf les Armes), et en supposant que la part des PMA dans les importations des pays ACP venant de l'UE soit identique à celle existant en Afrique de l'Ouest (30,3% en 2003 et 31,3% en 2004), cela étendrait de 30,8% la période de réduction des droits de douane des pays ACP, soit à 43 ans.]

Et nos partenaires ACP travaillent également dur pour respecter l'échéance de la fin de l'année. Nous avons promis il y a sept ans aux pays en développement non PMA que l'on mettrait en place pour la fin de cette année un nouveau système compatible avec les règles de l'OMC. Ils attendent que nous honorions nos promesses et, à partir du 1er janvier 2008, quand la dérogation légale qu'ils ont prolongée expirera, ils pourront et voudront nous poursuivre

[En fait, il suffirait de résoudre le différend avec les pays d'Amérique latine sur le régime commercial des bananes de l'UE pour obtenir une large extension de la dérogation relative aux échanges préférentiels ACP-UE. L'opposition potentielle supplémentaire de plusieurs pays d'Asie du Sud-Est à une nouvelle dérogation, selon l'ECDPM (<a href="http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/15DD386040D27A31C12572AA003A9D60?Opendocument), pourrait être surmontée en soulignant le fait que les pays ACP, et notamment ceux des 4 groupes d'ASS (qui représentent 94% de toute la population des pays ACP), ont le niveau mondial de développement le plus bas, et notamment bien inférieur à celui de ces pays d'Asie du Sud-Est.

Par contre, ce que les pays en développement non ACP comme les pays ACP eux-mêmes attendent le plus de l'UE est qu'elle cesse de violer de façon éhontée les règles de l'OMC, en particulier par ses sous-notifications massives des soutiens agricoles distorsifs des échanges (voir plus bas).

Enfin le dernier rapport de la CNUCED sur "Le développement économique en Afrique" déclare très clairement : "Il faudrait... réduire au minimum les coûts découlant de l'intégration extérieure. Lorsque tel ou tel Accord de l'OMC risque de compromettre la mise en oeuvre d'une politique selon les priorités ou stratégies de développement d'un pays, des mesures devraient être prises pour régler le problème par les mécanismes de négociation de l'OMC".].

A moins de se mettre d'accord sur de nouveaux arrangements compatibles avec l'OMC, nous devrons retomber sur notre régime de préférence commercial par défaut pour tous les pays en développement, le Système des Préférences Généralisées. Celui-ci offre des taux de droits de douane moins généreux que notre régime actuel. Et, à l'inverse des APE, il n'aidera pas les pays ACP à construire des marchés régionaux, améliorer la normalisation des produits et promouvoir l'investissement.

[Tout au contraire, puisque les pays ACP ne seraient pas empêchés de maintenir leurs droits de douane sur les exportations de l'UE et pourraient même les relever beaucoup puisque leurs niveaux consolidés à l'OMC sont très supérieurs à leurs niveaux appliqués. La vérité est que l'UE a déclaré explicitement aux pays ACP du Pacifique en juillet 2007 qu'elle réduirait de 48% les fonds du 10ème FED s'ils n'acceptent pas de signer l'APE (http://www.forumsec.org/pages.cfm/newsroom/press-statements/2007/pacp-trade-ministers-disappointed-with-eu-2.html), contrairement à la déclaration qu'ils avaient réitérée jusqu'alors que l'éligibilité au FED n'était pas liée au processus des APE.]

Certains ont suggéré que l'UE pourrait étendre son régime "SPG+" aux pays ACP afin d'éviter l'échéance de la fin de l'année. Mais le SPG+ accorde des préférences commerciales supplémentaires aux pays qui ratifient et mettent en oeuvre les accords internationaux fondamentaux sur le travail et le développement durable. Aucun pays ACP qui

pourrait utiliser ces préférences ne l'a fait. Le SPG+ est la pierre angulaire de nos tentatives d'utiliser des avantages commerciaux pour encourager des normes élevées sur le travail et l'environnement. Assouplir les règles pour admettre des pays ACP détruirait notre engagement vis-à-vis des pays qui sont passés par la procédure rigoureuse de candidature et de contrôle approfondi. Le SPG+ ne sauvegarderait même pas les préférences dont bénéficient les pays ACP actuellement au titre de l'accord de Cotonou et serait clairement moins avantageux qu'un APE qui accordera un accès à droits nuls et sans restrictions quantitatives à tous les pays ACP. Et le résultat net serait que le SPG+ serait poursuivi à l'OMC et que nous perdrions aussi cette partie de notre politique commerciale.

On entend souvent des gens dire que les APE ne seront pas équitables. Qu'ils ouvriront les marchés des pays ACP au commerce de l'UE aux dépens des entreprises locales, et de la croissance locale. Cela n'est tout simplement pas vrai. Les APE ne signifieront pas un "libre échange" entre l'UE et les pays d'Afrique et des Caraïbes à partir du 1^{er} janvier de l'an prochain, ou ce n'est pas demain la veille. Du côté de l'UE il y aura une suppression totale des droits de douane et quotas, avec seulement une exception temporaire pour le sucre et le riz. Nous nous assurerons aussi qu'il n'y aura aucune subvention à l'exportation sur aucune marchandise pour lesquelles les pays ACP élimineront leurs droits de douane, de façon à ce qu'ils n'aient pas à concurrencer des produits subventionnés de l'UE.

[L'UE ment puisqu'elle ne prend pas en compte, et n'a pas l'intention de le faire, ses subventions agricoles internes massives bénéficiant aussi aux produits exportés. Ainsi les subventions internes moyennes annuelles de l'UE de 1995-96 à 2001-02 sur les seules exportations de céréales, viandes (bovine, porcine et de volaille) et produits laitiers ont atteint 3,698 milliards d'€, avec un taux de dumping de 64% pour la viande bovine (1,797 milliard d'€ en moyenne de 1996 à 2002, dont 938 millions d'€ de subventions internes), 42% pour les céréales (1,673 milliard d'€ de 1995 à 2001, dont 1,196 milliard d'€ de subventions internes), 33% pour les produits laitiers (2,742 milliards d'€ de 1996 à 2002, dont 1,030 milliard d'€ de subventions internes), 24% pour la viande de volaille (329 millions d'€ de 1995 à 2001, dont 246 millions d'€ de subventions internes) et 12% pour la viande porcine (462 millions d'€ de 1995 à 2001, dont 288 millions d'€ de subventions internes. Toutes ces données sont disponibles : http://solidarite.asso.fr/home/Agriculture06.php.

En outre, comme l'UE a toujours affirmé que la question des subventions internes relève uniquement des décisions qui seront prises à l'OMC, ceci constitue l'une des raisons parmi d'autres de ne pas signer les APE tant que le Doha Round ne sera pas conclu.]

Mais les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique pourront protéger et exclure des produits sensibles

[Non, obliger les pays ACP à signer les APE avant la conclusion du Doha Round empêcherait les pays ACP de loger une forte proportion de leurs produits sensibles dans les "Produits spéciaux" qui bénéficieront d'une exemption ou d'une moindre réduction erga omnes des droits de douane, avant d'ajouter ensuite seulement d'autres produits dans les 20% d'importations en valeur venant de l'UE qu'ils pourront au minimum continuer à protéger.]

et tirer avantage de longues périodes de transition pour épauler la croissance de l'industrie. [Non, toutes les études concluent à une forte désindustrialisation des pays ACPs, même celles ayant évalué seulement l'impact du Doha Round, l'impact des APE étant bien pire.]

Durant cette période l'UE apportera un soutien technique et financier très substantiel pour aider à la mise en œuvre des nouveaux arrangements. Nous avons aussi accepté de réécrire nos règles d'origine pour améliorer davantage les opportunités d'accès au marché pour les exportateurs des pays ACP.

[Non, les pays ACP ne connaîtront pas la mesure dans laquelle leur marge de préférence sera érodée au niveau multilatéral avant la conclusion du Doha Round. De plus elle sera également érodée par les nombreux autres accords de libre-échange que l'UE a déjà conclus ou qu'elle continue à négocier, sans parler de leur capacité plus faible d'améliorer leur compétitivité.]

Nous avons non seulement accepté de négocier de nouvelles règles avec les pays ACP, mais leur résultat sera au moins aussi généreux que celles offertes par n'importe quel autre bloc commercial ou pays.

L'ensemble du processus sera épaulé par un paquet considérable d'aide au développement. Le 10ème Fonds Européen de Développement fournira 22 milliards d'€ aux pays ACP entre 2008 et 2013, une hausse de 35% sur le 9ème FED. Les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique seront aussi des bénéficiaires majeurs de la décision d'accroître les dépenses de l'Europe pour l'aide au commerce de 2 milliards d'€ par an, avec une priorité donnée aux mesures aidant à la mise en œuvre des Accords de Partenariat Economique. L'argent sera disponible pour aider les pays à préparer de nouvelles réformes structurelles et les politiques commerciales, pour s'ajuster aux changements qu'ils induisent et pour rehausser les infrastructures et la compétitivité afin de saisir les opportunités commerciales.

Certainement, les négociations des APE nous obligent à faire face à des questions difficiles. Nous sommes en train de reconstruire des relations économiques qui ont été en place pendant de nombreuses années. Mais ces relations, basées sur des préférences et le commerce de produits de base, ont largement failli à générer le développement. Personne ne croit que le statu quo marche. La dépendance de l'Afrique des préférences commerciales et de quelques produits de base l'a vue tomber bien en deçà du seuil de pauvreté et de la croissance économique de l'Asie et de l'Amérique latine. Appeler à mettre fin aux négociations des APE quand il n'y a pas d'alternative crédible est jouer au poker avec les moyens d'existence de ceux que nous essayons d'aider.

[Non, c'est l'UE qui joue au poker avec ces moyens d'existence puisqu'elle n'a pas la volonté politique d'aider réellement les pays ACP, mais seulement de servir les intérêts myopes à court terme des grandes firmes de l'UE.]

Certaines personnes n'aiment même pas l'idée même que les pays ACP pourraient s'asseoir en face de l'Europe pour négocier un accord commercial. Mais les pays ACP méritent mieux que les tentatives de les caricaturer comme étant faibles et sans défense. Les pays ACP eux-mêmes n'ont cessé de déclarer qu'ils étaient déterminés à atteindre les objectifs pour lesquels les APE ont été conçus. Ils connaissent leurs intérêts et ont négocié dur.

Les pays ACP seraient les premiers à dire qu'il est essentiel qu'il y ait un débat solide sur les APE. Mais ceux qui suggèrent que les Accords de Partenariat Economique sont un danger pour le développement africain ont non seulement tort, ils ébranlent aussi ceux qui en Afrique et dans les autres pays ACP cherchent à travailler de façon constructive vers de nouvelles relations commerciales et de développement avec l'Europe. Dans la phase finale de ce processus important, les pays ACP ont besoin de la confiance et du soutien de leurs partenaires pour metre en place les dernières pièces des accords.

C'est précisément ce que nous chercherons à offrir dans les semaines à venir. Meilleurs souvenirs

Peter Mandelson

Louis Michel