

## **Analyse du rapport de Jacques Gallezot sur "Le choix régional des produits sensibles à l'APE soumis au jugement majoritaire des pays de l'Afrique de l'Ouest"<sup>1</sup>**

Jacques Berthelot (berthelot@ensat.fr), Solidarité (<http://solidarite.asso.fr>)

5 décembre 2007

Le rapport est écrit avec beaucoup de rigueur scientifique et sa démonstration apparaît de prime abord convaincante, même si elle est ponctuée de tableaux très techniques et d'arguments d'expert dépassant le non spécialiste.

Le rapport met à juste titre l'accent sur les risques liés au nouveau TEC de la CEDEAO, aligné sur celui de l'UEMOA, puisque ses effets sur les pertes fiscales seraient très supérieurs à ceux découlant de l'APE.

Moins convaincante est la conclusion que *"l'APE, compte tenu des modalités d'asymétrie retenue ici et des impacts identifiés, pourrait être bénéfique à l'Afrique de l'Ouest"*, et ceci parce que les deux raisons principales invoquées pour accepter l'APE sont contestables :

1) En libéralisant seulement 82% du total du commerce du fait de la présence de 13 PMA – soit une exclusion de 37% des importations venant de l'UE – *"l'adoption de l'APE retenant cette proposition de liste d'exclusion montre que les inquiétudes régionales peuvent être levées en considérant la mise en place d'un calendrier de libéralisation adapté"*. Notamment parce que les pertes de recettes fiscales impliquées par l'APE (470 millions d'€) seraient très inférieures au coût des droits de douane à payer pour les exportations vers l'UE (892 millions d'€), ou si l'on préfère à la perte d'autant de débouchés, si l'UE leur applique le tarif SPG.

2) Avec les aides de l'UE, *"L'adoption d'une formule de démantèlement adaptée permettrait de bénéficier des effets dynamiques de la libéralisation et de la mise à niveau des secteurs"*.

La présente analyse est loin d'être exhaustive et n'examine que les trois points suivants.

### Plan

I – Les pertes de recettes fiscales dues à l'APE sont sous-estimées

II – L'écart des compétitivités entre l'Afrique de l'Ouest et l'UE ne peut que se creuser

III – Interrogations sur l'amplitude et la méthode de sélection des produits sensibles

### **I – Les pertes de recettes fiscales dues à l'APE sont sous-estimées**

Avant d'apprécier l'incidence d'un démantèlement limité des droits de douane de l'Afrique de l'Ouest (AO)<sup>2</sup> du fait de l'exclusion des produits sensibles de l'APE et d'évaluer l'impact du nouveau TEC plus négatif que l'APE sur les pertes fiscales, examinons d'abord celles estimées en cas d'ouverture totale du marché de l'AO aux exportations de l'UE puisque c'est aussi l'hypothèse retenue par d'autres experts. Nous verrons enfin qu'il serait possible de minimiser les pertes fiscales en logeant les produits agricoles sensibles dans la catégorie des "produits spéciaux" négociés à l'OMC.

<sup>1</sup> [http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Gallezot\\_FR\\_1007\\_INRA-Agro-Paris-Tech\\_Le-choix-regional-des-produits-sensibles-a-l-APE.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Gallezot_FR_1007_INRA-Agro-Paris-Tech_Le-choix-regional-des-produits-sensibles-a-l-APE.pdf)

<sup>2</sup> Une certaine ambiguïté dans le rapport est liée au fait que la Mauritanie est considérée comme appliquant le TEC de la CEDEAO même si la Mauritanie n'en fait pas partie et il n'est pas toujours évident si, lorsqu'on parle de la CEDEAO, on exclut ou pas la Mauritanie même si elle a chargé la CEDEAO de négocier l'APE pour son compte.

## **A – Les pertes fiscales en cas d'ouverture totale de l'AO aux exportations de l'UE**

Ce point est traité à la section B.4 du rapport (pages 34 et 35). Les estimations se basent sur la moyenne des importations de 2002 à 2004 multipliées par les droits de douane en vigueur en 2007 et tiennent compte du gain fiscal lié aux taxes intérieures (TVA et accises) obtenues sur la création nette commerciale liée à l'accord.

Le tableau 16 conclut à des pertes fiscales nettes de 1,302 milliard d'€ pour l'AO, dont 445 millions d'€ pour l'UEMOA. Jacques Gallezot ajoute que la perte nette serait même inférieure puisque le taux de collecte des taxes ne serait que de 70 à 80%.

La méthode d'évaluation des pertes semble relativement rigoureuse puisqu'elle résulte de la multiplication des volumes importés, y compris ceux résultant de la création commerciale, par les droits de douane en vigueur.

Ces estimations du rapport sont d'ailleurs identiques à celles de deux experts de la Banque mondiale<sup>3</sup>, qui portent sur 4 pays de la CEDEAO en 2004 – Nigeria, Ghana, Sénégal et Cap Vert –, sauf pour le Sénégal (129 millions d'€ pour la BM et 110 pour le rapport Gallezot).

Et pourtant cette méthode aboutit à des résultats contestés par d'autres estimations tenant pourtant compte de la non libéralisation des produits sensibles dans l'APE.

Surtout le rapport Gallezot ignore qu'aux pertes liées à l'ouverture du marché des pays ACP aux exportations de l'UE devraient s'ajouter celles liées à l'inévitable réduction de leurs droits NPF (de la nation la plus favorisée) vis-à-vis des pays tiers comme le demandent notamment la Banque Mondiale et le FMI.

### **1) Les estimations de pertes fiscales supérieures sur les importations venant de l'UE tenant compte de la non libéralisation des produits sensibles**

#### **a) Le FMI estime que les pertes fiscales dues à l'APE seraient 3 fois plus élevées pour l'UEMOA que celles du rapport Gallezot**

Selon le Directeur du FMI pour l'Afrique, les pertes fiscales seraient de 2% du PIB pour l'UEMOA malgré la protection des produits sensibles<sup>4</sup>.

Comme le PIB de l'UEMOA a été de 33,73 milliards d'€ en 2004 (41,96 milliards de \$<sup>5</sup> convertis au taux de change de 1,2439 \$ pour 1 €), les pertes fiscales de 2% du PIB pour l'UEMOA correspondent à 675 millions d'€, soit 52% de plus que les 445 millions d'€ pour le rapport Gallezot dans l'hypothèse d'une ouverture totale de l'AO (sans produits sensibles). Et, si l'on extrapolait cette estimation à l'AO où le PIB a été de 122,5 milliards de \$ (121 milliards

<sup>3</sup> Simplice G. Zouhoun-Bi, Lynge Nielsen, *The Economic Community of West African States. Fiscal Revenue Implications of the Prospective Economic Partnership Agreement with the European Union*, World Bank Policy Research Working Paper 4266, June 2007, [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2007/06/21/000016406\\_20070621102844/Rendered/PDF/wps4266.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2007/06/21/000016406_20070621102844/Rendered/PDF/wps4266.pdf)

<sup>4</sup> Reuters, *EU trade deal could hit African states' budgets – IMF*, [http://www.engineeringnews.co.za/article.php?a\\_id=121928](http://www.engineeringnews.co.za/article.php?a_id=121928) Toutefois l'article a fait une erreur en écrivant que "le bloc UEMOA a un PIB supérieur à 110 milliards de \$" alors qu'il n'était que de 44,9 milliards de \$ en 2005.

<sup>5</sup> [http://www.ecostat.org/en/National-Accounts/National\\_Accounts/Tables1.pdf](http://www.ecostat.org/en/National-Accounts/National_Accounts/Tables1.pdf)

<sup>6</sup> European Central Bank, *Statistical Pocketbook*, November 2007.

de \$ pour la CEDEAO et 1,5 pour la Mauritanie) en 2004, soit 98,5 milliards d'€ les pertes fiscales auraient été de 1,970 milliards d'€ donc 3,2 fois l'estimation de 620 millions d'€ du rapport Gallezot compte tenu des produits sensibles (tableau 7, page 18) et 51% de plus que les 1,302 milliard d'€ en cas de libéralisation totale (tableau 16, page 35).

Toutefois nous n'avons pu identifier l'étude précise dont est tiré ce 2% du PIB avancé par le Directeur du FMI pour l'Afrique pour en vérifier la validité et il n'est en outre pas sûr que l'on puisse extrapoler ce pourcentage à l'AO.

**b) La Direction des douanes du Mali estime que la perte fiscale avec produits sensibles serait 3 fois supérieure au calcul de J. Gallezot sans produits sensibles**

Le représentant de la Direction Nationale des Douanes, Monsieur Modibo K. Keita estime, après des calculs approfondis, que les pertes de recettes douanières seront proches de 70 milliards de FCFA en 2020, au terme du processus d'ouverture du marché malien à 80% des exportations de l'UE<sup>7</sup>. Cela correspond à 106,7 millions d'€ soit 2,9 fois plus que les 37,1 millions d'€ estimés par le rapport Gallezot pourtant dans l'hypothèse d'une ouverture totale du marché malien (le rapport ne donne pas la perte fiscale nette par pays lorsque l'on tient compte des produits sensibles). Cela est également très supérieur aux 2 à 27 milliards de FCFA par an estimés dans le rapport IRAM pour la Commission européenne.

En conclusion les estimations du rapport Gallezot demandent à être vérifiées au regard de ces autres estimations en cas de libéralisation totale pour l'AO, sauf à montrer que les méthodes adoptées pour ces autres estimations étaient moins rigoureuses que celles du rapport.

En outre la section suivante montre que les estimations de Jacques Gallezot pourraient être largement dépassées.

**2) Pour la Banque Mondiale et le FMI les pays ACP devront réduire leurs droits de douane NPF du fait de l'APE et même avant l'APE**

Jacques Gallezot part du postulat que la réduction des droits de douane (DD) de l'AO serait limitée à ses importations de l'UE : "*Cependant, il faut garder à l'esprit que les APE n'entraîne pas une suppression de toutes les recettes fiscales, il ne s'agit que des droits de douane (et non de la TVA, de la taxe statistique,..) appliqués aux importations européennes*".

C'est oublier l'avertissement donné depuis plusieurs années par le FMI et la BM que cela obligera l'AO à réduire aussi ses DD vis-à-vis du reste du monde pour ne pas entraîner de détournement de trafic au profit exclusif de l'UE. C'est oublier aussi que les pays lésés, notamment les EU, ne resteront pas sans réagir, à l'OMC et ailleurs.

Par exemple "*L'IFPRI prévoit que la part de l'UE dans les importations de viande de la plupart des pays ACP augmenterait de 180 pour cent, tandis que d'autres régions, comme l'Amérique du Sud, verraient baisser d'environ 30 pour cent leurs exportations de viande bovine vers les pays ACP. Les exportations de viande bovine des EU au Nigeria souffriraient une baisse de quelque 30 pour cent*"<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> AOPP et CNOP, Rapport de l'Atelier sur "Les enjeux des Accords de Partenariat Economique (APE) entre l'Union Européenne et la CEDEAO", Bamako, 15 au 17 mai 2007. J. Berthelot a participé à cet atelier.

<sup>8</sup> <http://www.ictsd.org/weekly/07-11-21/story2.htm>

L'ICTSD confirme que *"Une analyse économique a suggéré que les APE pourraient aussi faire que les importations des pays ACP se feront au profit de l'UE et au détriment d'autres exportateurs, potentiellement moins cher, de pays tels que les EU et la Chine"*<sup>9</sup>.

C'est pourquoi le Représentant de la Banque mondiale à l'OMC a déclaré, dans un atelier sur les APE le 5 octobre 2005 à Bruxelles : *"Les droits de douane NPF des pays ACP doivent être abaissés, sinon il y aura détournement de trafic plaçant les exportateurs de l'UE en position de monopole. Les droits NPF devraient être graduellement réduits à 10%. On doit attendre des pertes de recettes budgétaires de 10 à 20%, nécessitant... la hausse ou l'amélioration de la TVA ou des droits d'accise, ou un tarif uniforme de par exemple 5%"*<sup>10</sup>

Le FMI a une position semblable : *"Consolider les droits de douane appliqués à des niveaux proches des taux appliqués accroîtrait la crédibilité de la politique commerciale de l'Afrique"*<sup>11</sup>.

Le plus étonnant est que, pour les experts de la Banque mondiale, l'abaissement des droits NPF des pays ACP devrait se faire *avant* la mise en oeuvre effective des APE.

Ainsi, pour Paul Brenton, il faut *"utiliser les APE pour programmer l'abaissement des tarifs NPF... Parce que les tarifs élevés amoindrissent la compétitivité, risquent une diversion commerciale et empêchent les échanges intra-africains... Une partie plus large du défi du développement est de s'écarter de la dépendance vis-à-vis des droits de douane comme source de recettes budgétaires"*<sup>12</sup>.

Et cet abaissement doit se faire en 3 phases : *"Phase 1-2: Ramener les pics tarifaires NPF au tarif moyen pour promouvoir le commerce intra-africain...; phase 2-3 : ramener le niveau moyen du tarif NPF aux niveaux des tarifs d'Asie de l'Est; phase 3 : autoriser l'accès de l'UE hors droits de douane aux marchés des APE"*.

Pour Sanjeev Gupta et Yongzheng Yang, *"En dépit de leur potentiel pour amener des bénéfices accrus à travers une intégration plus profonde (par exemple, une amélioration des infrastructures régionales et l'harmonisation des politiques), les APE pourraient causer une diversion commerciale bien plus grande à cause du poids supérieur de l'Union européenne dans les échanges d'ASS... Tous les hommes politiques africains devraient **continuer à libéraliser sur une base non discriminatoire** [en gras dans le texte]. Pour réduire le risque de diversion commerciale issu des accords commerciaux régionaux, les pays africains doivent sabrer leurs tarifs NPF. Les exportateurs africains doivent avoir accès aux importations les moins chères de façon à être compétitifs au plan mondial... Des efforts concertés sont requis pour **réduire les tarifs extérieurs**, spécialement dans les unions douanières. De tels efforts sont particulièrement importants par suite de l'impasse actuelle des négociations à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)"*<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> BRIDGES Weekly, 21 November 2007, <http://www.ictsd.org/weekly/07-11-21/story2.htm>.

<sup>10</sup> <http://agritrade.cta.int/fr/content/view/full/2036>

<sup>11</sup> IMF, *Regional economic outlook, Sub-Saharan Africa*, May 2005.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/AFR/REO/2005/eng/01/SSAREO.htm>

<sup>12</sup> Paul Brenton, *EPAs, trade and development*, World Bank, [www.openeurope.org.uk/events/brenton.ppt](http://www.openeurope.org.uk/events/brenton.ppt)

<sup>13</sup> Sanjeev Gupta et Yongzheng Yang, *Unblocking trade*, IMF, Finances and Development, December 2006, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2006/12/gupta.htm>

Et Lawrence Hinkle, Mombert Hoppe, et Richard Newfarmer d'ajouter : "*L'Union européenne... doit être décidée à... différer ses propres préférences sur les marchés des pays ACP jusqu'à ce qu'une importante libéralisation des tarifs NPF y soit intervenue*"<sup>14</sup>.

Après tout, cette prescription ne devrait pas surprendre puisqu'elle est conforme à l'objectif premier de l'Accord de Cotonou que les APE doivent permettre "*une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale*" (article 1). Sachant qu'en dernière analyse la Banque Mondiale et le FMI ne sont que le bras armé de l'UE et des EU qui détiennent à eux deux la majorité de leur capital social (de leurs "quotes-parts").

Mais la conséquence évidente est que, si les droits de douane sont également réduits sur les importations de l'AO venant des pays tiers, la "création commerciale" au profit de l'UE tout comme le "détournement commercial" pour les pays tiers seront bien plus faibles. Surtout les recettes douanières totales baisseront beaucoup plus quand bien même les droits NPF ne seraient pas supprimés totalement mais seulement fortement réduits, puisque 67% des importations de l'AO en 2002-04 viennent des pays tiers et seulement 33% de l'UE (tableau 7 de la page 18).

Si bien que, si l'on peut avoir des réserves sur l'estimation des pertes fiscales dues aux APE selon le Directeur du FMI pour l'Afrique, au bout du compte ces pertes pourraient dépasser cette estimation.

Il s'ensuit que l'un des messages du rapport Gallezot – les pertes fiscales dues au nouveau TEC de la CEDEAO seront bien supérieures à celles liées à l'APE – risque d'être démenti.

## **B – Le nouveau TEC de la CEDEAO aurait un impact plus négatif que l'APE potentiel**

Examinons d'abord l'impact de l'APE indépendamment de l'impact du nouveau TEC.

### **1) L'impact de l'APE sur les flux d'importations et les pertes fiscales**

Donnons acte d'abord à Jacques Gallezot de proposer un degré d'asymétrie dans les échanges supérieur à celui que la Commission semble disposée à offrir, puisqu'elle ne va pas au-delà de 90% de libéralisation totale, soit de 80% pour les pays ACP, et encore parfois en demandant une libéralisation totale à terme pour les produits sensibles, comme c'est le cas pour le projet d'APE qu'elle a proposé pour le SADC. Le rapport Gallezot propose que la libéralisation totale ne soit que de 82%, permettant d'exclure de la libéralisation 37% des exportations de l'UE vers l'AO, dont 83,4% des produits agricoles qu'elle exporte vers l'AO.

Il est cependant dommage que Jacques Gallezot n'ait pas repris les 72% de libéralisation totale, dont 50% pour l'AO, figurant dans son rapport préparé en novembre 2006 pour le ROPPA<sup>15</sup>, d'autant qu'il soulignait que ce scénario est proche des "APE allégés" proposés par European Research Office (ERO) en février 2005 et repris par Sanoussi Bilal et Francesco Rampa en mars 2006. Pour ERO, "*Quand les PMA sont impliqués dans les configurations régionales (c'est le cas de toutes les configurations régionales africaines pour les*

---

<sup>14</sup> Lawrence Hinkle, Mombert Hoppe, and Richard Newfarmer, *Beyond Cotonou: Economic Partnership Agreements in Africa*, <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/239054-1126812419270/22.BeyondCotonou.pdf>

<sup>15</sup> Jacques Gallezot, *Pour un développement durable en Afrique de l'Ouest : La souveraineté alimentaire*, ROPPA, Forum sur la Souveraineté Alimentaire, Niamey, 7-10 novembre 2006.

*négociations d'APE) la libéralisation pourrait couvrir seulement 75% de tous les échanges... Alors les pays ACP n'auraient alors à éliminer leurs tarifs que jusqu'à 50-60% de leurs importations de l'UE"<sup>16</sup>.*

D'autant que, puisque les importations des 13 PMA venant de l'UE ont été de 37,7% du total – alors même qu'ils sont dispensés de toute réduction des droits de douane par l'UE comme par l'OMC –, la libéralisation de l'AO devrait être de 42,3% (80% - 37,7%), ce qui impliquerait un taux de libéralisation des échanges totaux de 71,2%  $[(100\% + 42,3\%)/2]$ , pratiquement identique à celui demandé par le ROPPA.

En effet, puisque le principe de non-réciprocité de l'OMC s'applique à tous les PED, même non PMA, il justifie à lui seul que les échanges totaux soient limités à 90% dans un Accord bilatéral de libre-échange entre l'UE (100% d'ouverture) et un PED non PMA (80% d'ouverture). Il est donc logique que le principe de non-réciprocité renforcée reconnu par l'OMC et l'UE aux PMA autorise la déduction supplémentaire des importations des PMA venant de l'UE dans un APE où ils coexistent avec des pays non PMA.

D'autant que l'article 3 de la Clause d'habilitation laisse des marges de manœuvre : *"Tout traitement différencié et plus favorable accordé au titre de la présente clause:... c) sera, s'il s'agit d'un traitement accordé aux pays en voie de développement par des parties contractantes développées, conçu et, si cela est nécessaire, modifié pour répondre de manière positive aux besoins du développement, des finances et du commerce des pays en voie de développement"*.

Ainsi dans l'accord UE-Mexique en vigueur depuis octobre 2000, si 100% des échanges de produits industriels ont été libéralisés dans les 2 sens – mais avec un différé de 4 ans pour le Mexique par rapport à l'UE (au 1<sup>er</sup> janvier 2007 au lieu du 1<sup>er</sup> janvier 2003 pour l'UE) –, par contre les échanges de produits agricoles ne seront libéralisés en 2010 qu'à hauteur de 80% pour les importations de l'UE et de 42% pour celles du Mexique, tandis que, pour les produits de la pêche, l'UE ouvrira son marché à 100% et le Mexique à 89%<sup>17</sup>.

Pour le présent rapport Gallezot *"Les effets commerciaux de l'accord susceptibles d'agir sur la production seraient encore plus atténués pour les PMA que pour les PED. Ils représenteraient seulement 0,9% des importations pour les PMA et 2% pour les PED. En outre, les priorités agricoles et agroalimentaires de la région seraient respectées dans la mesure où les impacts commerciaux dans ces secteurs seraient relativement marginaux (0,3% des importations agricoles pour les PMA et 0,7% pour les PED). Ce sont les effets sur la fiscalité qui seraient les plus conséquents avec une perte de -18% pour la région (-15,3% pour les PMA et de -19,3% pour les PED). En supposant que les difficultés régionales de collecte de droit restent inchangées, Le pourcentage de perte de recettes ne serait pas modifié. En revanche, le montant des pertes, estimées ici à 620 Millions d'Euros, serait surévalué. Avec un taux de collecte des taxes qui est estimé entre 70 et 80% (Busse, 2006), le montant de perte fiscale serait de 470 Millions d'euros"*.

Compte tenu de l'absence de taxation de 37% des produits importés de l'UE (dont 83,4% pour les produits agricoles), donc de 400 produits sensibles, les pertes fiscales diminuent fortement

---

<sup>16</sup> ERO, *Prioritising Regional Integration: "EPA Light" A Way Forward*, February 2005  
[http://ero.at10.be/content/documents/trade\\_negotiations-01/pdf/1.1.epa-general/EPA%20light%20&%20Regional%20Integration.pdf](http://ero.at10.be/content/documents/trade_negotiations-01/pdf/1.1.epa-general/EPA%20light%20&%20Regional%20Integration.pdf)

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/mexico/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/mexico/index_en.htm)

par rapport au scénario de libéralisation totale analysé ci-dessus – 620 millions d'€ au lieu de 1,302 milliard d'€–, et d'ailleurs les produits sensibles ont été choisis en partie en fonction de leur rendement fiscal. On peut cependant s'interroger sur la pondération limitée – 1/6 – accordée à l'impact fiscal parmi les 6 critères d'identification des produits sensibles : avec une pondération plus forte le rendement fiscal des produits sensibles aurait été encore plus élevé.

Il va de soi que s'il y avait des failles dans la méthode ou les données utilisées pour l'évaluation des pertes fiscales en cas d'ouverture totale des marchés d'AO aux exportations de l'UE, ces failles se retrouveraient en partie dans l'évaluation des pertes tenant compte des produits sensibles.

## **2) L'impact combiné de l'APE et du nouveau TEC sur les recettes fiscales**

Il est très important pour l'avenir des politiques économiques de la CEDEAO, notamment de sa politique agricole (ECOWAP), d'apprendre que son nouveau TEC a des effets commerciaux et fiscaux bien plus négatifs qu'une libéralisation totale des échanges (point développé à la section B.5 pages 35-36). Et que, *a fortiori*, ces effets sont bien plus négatifs avec la libéralisation partielle envisageable pour l'APE comme explicité aux pages 19-20.

Il s'agit du TEC adopté en janvier 2006 avec des dérogations jusque fin 2007, notamment pour 97 produits que le Nigeria continue à soumettre à un droit de douane de 50%. Malgré ces exceptions du Nigeria, le TEC 2007 entraîne une baisse importante de la protection par rapport à la situation des années 2003-04, notamment parce que le Nigeria avait des droits très supérieurs à ceux de l'UEMOA, notamment sur les produits agricoles, allant pour certains bien au-delà de 50%. A fortiori les effets négatifs du TEC seraient encore bien supérieurs à ceux de l'APE si cette bande de 50% n'était pas pérennisée.

Jacques Gallezot conclut que *"Les impacts commerciaux consécutifs à la mise en place du TEC seraient pour l'ensemble de la région Afrique de l'Ouest bien supérieurs à ceux de l'APE. Les importations nettes (création de commerce) augmenteraient de 1,2 milliards d'euros du fait de l'application du TEC 2007 et de 586 millions du fait de l'APE. Au total, ces deux effets se cumuleraient pour représenter une augmentation de 5,5% du total des importations... Les impacts commerciaux de l'adoption du TEC affecteraient principalement les PED (principalement le Nigeria et le Ghana) où ils conduiraient à une augmentation de 6,1% des importations et seulement 2,4% du fait de l'APE. Avec les effets cumulés du TEC et de l'APE, les importations susceptibles d'affecter la production locale augmenteraient ainsi de 8,5% dans les PED et de 1,2% dans les PMA"*.

L'impact du TEC sur les recettes douanières, relativement à l'APE, serait encore plus négatif que l'impact commercial puisque *"Les pertes fiscales cumulées de l'adoption du TEC et de l'APE seraient relativement importantes puisqu'elles représenteraient -42,9% pour la région (avec -50% pour les PED et -19,9% pour les PMA). Les effets fiscaux dus à la mise en place du TEC seraient doublement plus importants que ceux tenant à la signature de l'APE (-1,7 milliards d'euros contre -623 millions avec l'APE). Il ressort également de cette simulation que l'adoption du TEC affecterait plus lourdement la fiscalité des PED (-39,7%) que celle des PMA (-5,7%). Ces résultats soulignent les conséquences du profil libéral d'un TEC-CEDEAO encore insuffisamment calibré en fonction des nécessités régionales"*.

L'impact supérieur du TEC sur celui de l'APE tient déjà au fait que "*l'adoption du TEC définitif affecte l'ensemble des importations (y compris en provenance de l'UE)*" tandis l'APE "*concerne seulement la préférence qui serait accordée à l'UE en 2008*" et au-delà.

Si la perte fiscale de 11,7% due à l'APE (tableau 8) apparaît même inférieure aux 15 à 20% souvent mis en avant dans les études d'évaluation, personne n'avait pensé que la perte due au TEC serait pratiquement le triple, avec 31,7%!

Si telle est la vérité des effets du TEC de la CEDEAO – effets qui seraient amplifiés si la bande de 50% disparaissait à partir de 2008 pour les 97 produits du Nigeria couverts –, il est indispensable d'accentuer nettement la mobilisation contre le TEC comparativement à la forte mobilisation contre l'APE, mais celle-ci ne doit pas en souffrir.

Car l'impact commercial et fiscal négatif supérieur du TEC par rapport à l'APE pourrait inciter à penser que celui de l'APE est finalement négligeable. C'est ce qui ressort implicitement de l'argumentation de Jacques Gallezot, qui souligne l'impact quasi-immédiat du TEC alors que celui de l'APE serait dilué sur une longue période : "*L'APE conduirait, dans le cas présent, à une diminution de 9,6 points de protection en 15 à 20 ans*" alors que "*du fait de la mise en place du TEC, la réduction des droits entre 2004 et 2007 représenterait une diminution de 15,8 points de protection tarifaire moyenne (25,4 - 9,6%) en 3 ans*".

En réalité les deux réformes du TEC et de l'APE ne sont pas indépendantes puisque l'UE a tout fait – à côté du FMI, de la BM et des Etats-Unis (EU) – dans la seconde moitié des années 90, pour que le TEC de l'UEMOA soit fixé à un niveau très bas puis, depuis 2000, pour que le TEC de la CEDEAO soit abaissé au niveau de celui de l'UEMOA.

### **C – La minimisation des effets commerciaux et fiscaux de l'APE doit tenir compte de l'issue des négociations du Doha Round et de l'adoption d'une nouvelle PAC par l'UE**

Il est absurde pour les pays ACP, dont ceux d'AO, de signer un APE avant la finalisation du Doha Round puisque cela les privera de plusieurs moyens de protection.

**1) Celles prévues pour la protection des produits agricoles des PED** : produits spéciaux et mécanisme de sauvegarde spéciale.

#### **a) Les produits spéciaux**

Les produits agricoles des PED qui seront classés "produits spéciaux" (PS) "*sur la base des critères des besoins en matière de sécurité alimentaire, de garantie des moyens d'existence et de développement rural*" (paragraphe 41 de l'annexe sur l'agriculture de l'Accord-cadre du 31 juillet 2004), critères en cours de négociation à l'OMC, bénéficieront d'une moindre réduction des droits de douane ou même d'une exemption totale de réduction comme Crawford Falconer, le Président du Comité spécial de l'agriculture pour les négociations du Doha Round, l'a admis le 4 novembre 2007.

Qui plus est, puisqu'il a été unanimement reconnu que les PMA seront exemptés de toute réduction tarifaire dans le Doha Round comme pour l'Uruguay Round, l'outil PS ne concerne en fait que les PED non PMA<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> A cet égard l'habitude prise par Jacques Gallezot d'appeler PED les pays non PMA en les opposant aux PMA n'est pas très heureuse puisqu'il va de soi que les PMA sont aussi des PED.

Le G-33, qui est le fer de lance des PED sur les PS, et est totalement suivi par le G-90 et la majorité du G-20 (notamment l'Inde et la Chine), négocie sur la base de 20% de lignes tarifaires agricoles en PS, dont la moitié serait exemptée de toute réduction tarifaire<sup>19</sup>. Certes ces exigences des PED ont peu de chances d'aboutir pleinement mais l'UE et les EU devront bien céder en grande partie s'ils veulent obtenir la baisse des tarifs industriels et l'ouverture des PED à leurs exportations de services.

Car effectivement 20% de lignes tarifaires permettraient de protéger l'essentiel de la production agricole des PED. Ainsi Crawford Falconer a écrit le 4 mai 2006 : *"Pour m'aider à orienter cette discussion, j'ai demandé au Secrétariat d'établir une évaluation sommaire de ce que cela pourrait signifier pour quelques pays en développement. Je n'ai aucune raison de penser que ces pays constituent un profil atypique. Dans un cas, si un Membre avait accès à 20 pour cent des lignes comme produits spéciaux, il pourrait faire bénéficier jusqu'à 98,4 pour cent de la valeur du commerce d'importation. Dans un autre cas, le chiffre correspondant serait de 94,0 pour cent de la valeur du commerce d'importation. Cela ne veut pas dire que les pays en développement concernés choisiraient effectivement leurs produits spéciaux sur la base de la valeur de leur commerce mais il montre bien quel volume du commerce pourrait correspondre à 20 pour cent des lignes tarifaires"*<sup>20</sup>.

Le 12 juillet 2006, une des modalités retenues pour les PS par Crawford Falconer dans le "Projet de modalités possibles concernant l'agriculture" était : *"Au moins [50] pour cent des lignes tarifaires désignées comme "produits spéciaux" seront exemptés de toute réduction des droits consolidés, [25] pour cent des lignes tarifaires désignées comme "produits spéciaux" feront l'objet d'une réduction des droits consolidés de [5] pour cent et le reste fera l'objet d'une réduction des droits consolidés qui ne sera pas supérieure à [10] pour cent."*<sup>21</sup>.

Enfin le 30 avril 2007, Crawford Falconer estimait qu'un accord pourrait être trouvé *"entre 5 et 8 pour cent pour les produits spéciaux dans l'hypothèse d'une fourchette de 1 à 5 pour cent pour les produits sensibles"*<sup>22</sup>. Pour autant la très grande majorité des PED, à l'exception de quelques Membres du G-20, a maintenu son exigence de 20% des lignes tarifaires en PS.

Par conséquent la moindre réduction ou exemption de réduction des droits de douane agricoles des PED sera nécessairement *erga omnes*, s'imposera à tous les pays, y compris à ceux signant des accords bilatéraux de libre-échange. C'est ce que laissait entendre Crawford Falconer dans la communication précitée : *"Tout résultat devra nécessairement être sur une base NPF : il ressort clairement de mes consultations que les Membres dans leur ensemble n'accepteront pas des accords spécifiques par pays, tout à fait indépendamment de savoir s'ils sont ou non compatibles avec les règles de l'OMC"*. Sinon, comme les PS bénéficieront aux produits agricoles de tous les PED dès lors qu'ils rempliront les critères décidés, des PED bien plus développés que les pays ACP non PMA en tireraient un niveau de protection supérieur à celui possible avec les produits sensibles des APE.

En effet la libéralisation totale de l'AO entraînerait une hausse de 320 millions d'€ d'importations agricoles (510 millions d'€ de création commerciale pour l'UE moins 190 millions d'€ de détournement commercial des pays tiers), soit de 6,3% seulement des 5,097

---

<sup>19</sup> Martin Khor, *Agriculture: G33 responds to Chair's SP, SSM proposals*, SUNS, 4 November 2007

<sup>20</sup> Document de référence du Président, *Produits spéciaux*, OMC, Comité de l'agriculture, Session extraordinaire, Accès aux marchés, 4 mai 2006.

<sup>21</sup> Projet de modalités possibles concernant l'agriculture, OMC, TN/AG/W/3, 12 Juillet 2006.

<sup>22</sup> Communication du président du comité de l'agriculture, session extraordinaire, OMC, 30 avril 2007.

milliards d'importations agricoles (tableau 17). Si, avec l'APE, les 184 lignes tarifaires agricoles – sur les 400 lignes de produits sensibles retenues par Jacques Gallezot –, soit 25,2% des 729 lignes tarifaires agricoles (tableau 7 de la page 16), permettraient d'écarter 83,4% des importations agricoles venant de l'UE, 146 d'entre elles pourraient être classées dans les 20% de lignes tarifaires agricoles de PS. Si 25,2% des lignes tarifaires agricoles correspondent à 83,4% des importations agricoles venant de l'UE, on peut estimer que 20% de lignes tarifaires agricoles permettraient d'écarter au moins 66,2% des importations agricoles totales, y compris venant des pays tiers. Cela permettrait de classer en PS 3,4 milliards d'€ d'importations agricoles, dont 1,7 milliards d'€ totalement écartés de réduction, tout en libérant 146 des 400 lignes tarifaires retenues en produits sensibles pour mieux protéger le reste des produits agricoles et bien d'autres produits non agricoles.

Sinon le potentiel de moindre réduction ou d'exemption de réduction des tarifs agricoles des PED émergents seraient supérieurs à ceux d'AO : par exemple l'Indonésie, chef de file du G-33 au PIB/tête de 1 260 \$ en 2005, a 1500 lignes tarifaires agricoles et ses importations agricoles ont été de 5,3 milliards de \$ en 2005. Celles de l'Inde, au PIB/tête de 730 \$ en 2005, ont été de 5,6 milliards de \$. Celles de Chine, au PIB/tête de 1 740 \$ en 2005, ont été de 27,8 milliards de \$. Celles des Philippines, au PIB/tête de 1 290 \$ en 2005, ont été de 3,5 milliards de \$. Celles du Brésil, au PIB/tête de 3 890 \$, ont été de 3,5 milliards de \$, bien que ce pays ait la balance agricole la plus excédentaire au monde (28,2 milliards de \$ en 2005). Celles de Thaïlande, au PIB/tête de 2 720 \$ en 2005, ont été de 4,4 milliards de \$. Et on pourrait continuer longtemps la liste.

Surtout, si l'AO (et les autres pays ACP) signe l'APE avant la conclusion du Doha Round, elle ne pourra plus invoquer les avantages des PS pour y loger ses produits agricoles sensibles de l'APE et élargir à des produits non agricoles la marge de non ouverture de son marché intérieur aux exportations de l'UE. Le même constat sera à faire pour le mécanisme de sauvegarde spéciale.

#### **b) Le mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS)**

Les mesures de sauvegarde prévues dans le projet d'APE soumis à l'AO par la Commission européenne le 4 avril 2007 sont très inférieures à celles prévues pour le "mécanisme de sauvegarde spéciale" (MSS) de l'Accord-cadre de l'OMC du 31 juillet 2005 et en cours de négociation à l'OMC. Elles sont même inférieures à la "clause de sauvegarde spéciale" (CSS) de l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture qui n'est ouverte qu'à 38 Membres, principalement les pays développés, dont 7 seulement les ont fait jouer de 1995 à 1999, l'UE et les EU représentant plus de la moitié des mesures prises. Or il est admis que le MSS doit être plus protecteur pour les PED que ne l'est la CSS<sup>23</sup> que l'UE refuse d'ailleurs d'abolir à l'avenir.

En effet, alors que le MSS et la CSS prévoient le déclenchement de sauvegardes suite à des hausses excessives des quantités importées ou des baisses excessives des prix des produits importés, le projet d'APE d'AO comme les autres projets d'APE ne prévoient qu'un déclenchement lié aux quantités (article 3 du chapitre 3), même si ces sauvegardes doivent s'appliquer aussi aux produits non agricoles. Or les pays développés ont fait jouer 2 fois plus la CSS par les prix (436 produits) que par les volumes (186) de 1995 à 1999. Pour 2000-01 et 2001-02, dernières années notifiées par l'UE, celle-ci n'a fait jouer que la sauvegarde par les prix, essentiellement sur les importations de viandes de volaille. Or la sauvegarde par les prix est d'autant plus indispensable que l'UE n'a cessé de faire baisser ses prix agricoles (comme

---

<sup>23</sup> Press Statement G-33 Ministerial/High Officials Coordination Meeting Geneve, 11 June 2007

les EU), en compensant les baisses par des aides internes autorisées par l'OMC et que la nouvelle réforme de la PAC vise à poursuivre.

Qui plus est, le projet d'APE pour l'AO comme celui d'APE pour le Pacifique prévoient de plafonner les mesures de sauvegarde prises sur les exportations de l'UE au niveau du droit de douane NPF *appliqué* (paragraphe 3 de l'article 3 du chapitre 3), alors que le projet d'APE pour la SADC prévoit tout de même de les limiter au niveau du droit de douane *consolidé*. Quand on sait que le droit de douane moyen consolidé des Etats d'AO Membres de l'OMC est supérieur à 100% alors que le droit moyen appliqué est de 14,9%, on se demande comment les Etats d'AO pourraient signer un tel projet d'APE.

Ce plafonnement exigé des mesures de sauvegarde au niveau des droits appliqués est d'autant plus surprenant de la part de l'UE qu'elle a proposé, tout comme les EU, que le droit de douane maximum par ligne tarifaire agricole soit plafonné à 100% pour les pays développés et à 150% pour les PED.

D'autant plus que cela anéantirait totalement le projet de "taxe de sauvegarde à l'importation" (TSI) accompagnant le TEC de la CEDEAO puisque *"Le taux de la taxe supplémentaire appliqué sous la TSI sera de soit 100% du taux de baisse du prix unitaire des importations soit 50% du taux d'augmentation du volume des importations, le taux de taxe le plus élevé des deux. Cette taxe supplémentaire sera calculée en pourcentage de la valeur CAF du produit importé, en plus du droit de douane et d'autres droits et taxes applicables (Redevance statistique, Prélèvement communautaire, Taxe sur la valeur ajoutée, Droits d'accise, etc.)"*<sup>24</sup>.

En outre, bien que cela ne concerne pas les produits agricoles, les projets d'APE pour l'AO et la SADC prévoient que les mesures de sauvegarde sur les importations de produits industriels venant de l'UE ne pourront dépasser 5% de la valeur totale de ces importations, alors qu'au moins le projet d'APE du Pacifique prévoit de les plafonner à 15% de la valeur totale des importations industrielles venant de l'UE. Curieusement l'UE est plus restrictive avec les pays ACP les plus pauvres.

**2) Celles prévues sur le traitement des subventions agricoles des pays développés**, tant les subventions à l'exportation que les subventions internes qui bénéficient aussi aux produits exportés et qui, dans le cas de l'UE, sont très supérieures désormais aux subventions explicites à l'exportation. D'autant plus qu'elles l'étaient déjà de 1995-96 à 2001-02.

Ainsi les subventions totales aux seules exportations de céréales, viandes (bovine, porcine et de volaille) et produits laitiers ont atteint alors 3,7 milliards d'€ par an, 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)<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> CEDEAO, *Tarif extérieur commun de la CEDEAO et mesures de sauvegarde – Note introductive*, ROPPA, Séminaire de Ouagadougou sur les produits sensibles, janvier 2007.

<sup>25</sup> <http://solidarite.asso.fr/home/Agriculture06.php>.

Or, dans la négociation des APE, la Commission européenne a toujours refusé de traiter du problème des subventions internes qui doit se négocier uniquement à l'OMC. Quant à la manière dont les subventions à l'exportation sont traitées dans les projets d'APE soumis par la Commission, celle-ci s'est efforcée d'en écarter les subventions internes en rédigeant l'article 3 du chapitre 3 comme suit : " 1. *Aucune partie ne pourra introduire de nouvelle subvention subordonnée à l'exportation ou accroître toute subvention existante de cette nature sur tout produit destiné au territoire de l'autre partie.* 2. *Concernant tout produit tel que défini au paragraphe 3 pour lequel la partie ouest africaine s'est engagée à éliminer ses tarifs douaniers, la partie CE s'engage à démanteler toutes les subventions octroyées pour l'exportation de ce produit vers le territoire de la partie ouest africaine*"<sup>26</sup>. Dieu merci, cela ne sera pas suffisant car l'Organe d'appel de l'OMC a jugé à 4 reprises depuis décembre 2001 que les subventions internes allant aux produits exportés font partie des subventions à l'exportation et les plaintes en cours du Brésil et du Canada contre les EU devraient le confirmer.

Soulignons d'ailleurs que, parmi les 12 indicateurs proposés par le G-33 et acceptés par les autres PED pour définir les PS, l'indicateur 11 concerne les produits agricoles exportés ayant bénéficié de subventions internes : "11. *Le produit ayant bénéficié d'une MGS spécifique par produit ou d'un soutien de la boîte bleue qui ont été notifiés à l'OMC par n'importe quel Membre et qui a été exporté par le Membre ayant notifié durant l'une quelconque des années depuis 1995 jusqu'au début de la mise en œuvre du Doha Round*".

En outre, comme l'UE est en voie de modifier en profondeur sa politique agricole commune (PAC) – avec le "bilan de santé" qui a commencé en novembre 2007 mais se déroulera surtout en 2008 et qui anticipera probablement la réforme prévue initialement pour 2013 –, les subventions internes seront encore plus transférées vers la boîte verte. Cela accentuera les risques de dumping camouflé sous ces subventions de la "boîte verte" et diminuera la marge de préférence des produits d'AO. C'est une raison de plus de ne pas signer l'APE avant l'adoption de la nouvelle PAC.

**3) Ce n'est qu'à la fin du Doha Round que l'AO connaîtra le taux de réduction des droits de douane de l'UE sur ses produits agricoles**, ce qui abaissera fortement la marge préférentielle de l'AO sur le marché de l'UE face à beaucoup d'autres PED plus compétitifs. D'autant que cette marge sera également érodée par les nombreux accords bilatéraux de libre-échange (ALE) que l'UE négocie avec d'autres PED ou pays développés, et par la mise en ouvre progressive de ses ALE déjà signés.

**4) Malgré 100% d'ouverture de son marché aux exportations d'AO, l'UE maintiendra une protection très supérieure de ses produits alimentaires de base dans l'APE**

En effet alors que l'AO importe essentiellement de l'UE des produits alimentaires de base concurrençant ses propres agriculteurs – céréales, sucre, produits laitiers, viandes et oeufs, fruits et légumes et préparations –, l'UE n'importe d'AO, et des pays ACP en général, que des produits ne concurrençant pas ses produits alimentaires de base, sucre excepté : cacao, café, coton, caoutchouc, cuirs et peaux, etc. Or les droits de douane NPF de l'UE sont encore de 3 à 11 fois supérieurs à ceux du TEC UEMOA-CEDEAO sur les produits alimentaires de base : par exemple, 66% sur la viande bovine (contre 20%), 64% sur la poudre de lait écrémé (contre 5%), 95% sur le blé (contre 5%), 165% sur le sucre (contre 20%). De fait l'UE a encore 141 lignes tarifaires agricoles aux droits NPF supérieurs à 100% (certaines dépassant

---

<sup>26</sup> [http://www.bilaterals.org/IMG/pdf/070404\\_West\\_Africa\\_EPA-EC\\_draft-FR.pdf](http://www.bilaterals.org/IMG/pdf/070404_West_Africa_EPA-EC_draft-FR.pdf)

250%!) et c'est pourquoi elle lutte à l'OMC pour que 8% de ses lignes tarifaires agricoles (160 lignes) soient classées en "produits sensibles" astreints à une moindre réduction dans le Doha Round. Qui plus est, contrairement aux pays ACP, notamment d'AO, les droits de douane appliqués de l'UE sont identiques à ses droits consolidés.

En outre, alors que l'article 1 sur les "restrictions quantitatives à l'importation" du chapitre 3 du projet d'APE pour l'AO prévoit que "*À l'entrée en vigueur du présent accord, sont éliminées toutes les interdictions ou restrictions à l'importation ou l'exportation affectant le commerce entre les deux parties, autres que les droits de douanes et taxes, et les redevances et autres charges visés à l'article 6 du Chapitre 1, qu'elles soient mises en oeuvre au moyen de contingentements, licences d'importation ou d'exportation ou par d'autres mesures. Aucune nouvelle mesure ne pourra être introduite*", l'UE maintient des restrictions quantitatives de fait sur ses importations agricoles, dont certaines autorisées et d'autres interdites.

Parmi les premières, l'UE utilise des droits de douane spécifiques (x euros par tonne ou hectolitre ou unité) ou complexes (droits de droits spécifiques + *ad valorem*) pour 47% de ses lignes tarifaires agricoles, ce qui lui assure une protection bien plus forte contre les importations que de simples droits *ad valorem* (taux fixe du prix CAF) puisque les droits spécifiques ne bougent pas quand les prix mondiaux baissent. Or le fait est que les pays d'AO n'ont consolidé que des droits *ad valorem*, bien moins protecteurs. Dans la pratique les droits spécifiques assurent une protection proche des *prélèvements variables* (différence entre un prix d'entrée fixe et le prix CAF) qui sont classés par l'OMC parmi les mesures non tarifaires interdites.

Précisément, parmi les secondes l'UE a recours à des prélèvements variables de fait pour les fruits et légumes : quand le prix d'entrée tombe au dessous d'un prix de déclenchement l'importateur doit payer, outre le droit *ad valorem*, un droit spécifique calculé comme l'écart entre le prix d'entrée et le prix de déclenchement. Qui plus est, quand le prix d'entrée est inférieur à 92% du prix de déclenchement, le droit spécifique est beaucoup plus élevé que l'écart. Par exemple, pour les tomates importées d'octobre à mars, pour lesquelles le prix de déclenchement est de 84,6 €/100 kg, l'équivalent *ad valorem* varie de 8,8% à 17,5% quand le prix d'entrée est compris entre le prix de déclenchement et moins de 92% de ce prix. Par contre dès que le prix d'entrée tombe au dessous de 92% du prix de déclenchement (soit à moins de 77,8 €/100 kg) le droit spécifique bondit de 6,8 à 29,8 €/100 kg et l'équivalent *ad valorem* de 17,5% à 73,4%. Autrement dit plus le prix d'entrée est bas, plus les droits à payer sont élevés : c'est le principe du prélèvement variable. Jacques Gallezot lui-même et la FAO ont expliqué ce mécanisme<sup>27</sup>. Certes l'UE a consolidé ce système à l'OMC, ce qui est pour le moins curieux puisqu'il s'agit d'un mécanisme interdit par l'AsA!

La morale de l'histoire est que la CEDEAO ferait bien de transformer le maximum de ses droits agricoles en droit spécifiques ou droits complexes et ne pas hésiter à utiliser aussi des prélèvements variables. L'UE aurait beaucoup de mal à les poursuivre sur ce terrain!

---

<sup>27</sup> Jacques Gallezot, *Database on European Agricultural Tariffs DBTAR*, EU Commission, TRADEAG, Working Paper 05/07. Aussi en français : [http://eumed-agpol.iamm.fr/html/publications/prj\\_report/d13\\_rapport1\\_french.pdf](http://eumed-agpol.iamm.fr/html/publications/prj_report/d13_rapport1_french.pdf); N. Hag Elamin, *Multilateral trade negotiations on agriculture. Agreement on Agriculture. A resource manual. Market Access I: Tariffs and Other Access Terms*, FAO, 2000.

## **II – L'écart des compétitivités entre l'Afrique de l'Ouest et l'UE ne peut que se creuser**

Jacques Gallezot est très optimiste en estimant que *"L'adoption d'une formule de démantèlement doit permettre de répartir dans le temps les impacts, notamment fiscaux, de manière à bénéficier des effets dynamiques de la libéralisation et de la mise à niveau des secteurs productifs... Dans l'hypothèse d'une période de libéralisation de 15 à 20 ans couplée avec les mesures du volet développement compensant les coûts d'ajustements, l'APE, compte tenu des modalités d'asymétrie retenue ici et des impacts identifiés, pourrait être bénéfique à l'Afrique de l'Ouest"*.

Malgré la rigueur formelle de la présentation de l'impact commercial et fiscal de l'APE, cet acte de foi dans les effets potentiellement bénéfiques de l'APE ne résiste pas à une évaluation élargie, y compris dans le temps, qu'il s'agisse des *"effets dynamiques de la libéralisation et de la mise à niveau des secteurs productifs"* ou des *"mesures du volet développement compensant les coûts d'ajustements"*.

Ces *"effets dynamiques de la libéralisation"* se traduiront en fait par des pertes de compétitivité croissantes et non par des *"mises à niveau"*, pour les raisons suivantes :

- 1) La capacité des pays d'AO à investir pour accroître leur compétitivité sera bien inférieure à celle du reste du monde, et notamment de l'UE<sup>28</sup>.
- 2) Notamment suite au coût croissant des dépenses publiques dû à l'explosion démographique de l'AO.
- 3) Le réchauffement climatique bien supérieur en ASS réduira la compétitivité de ses produits agricoles.
- 4) Ce n'est pas l'aide du FED et "l'aide pour le commerce" de l'UE qui pourront compenser leurs pertes de recettes douanières et tous les méfaits de l'APE.

### **1) La capacité des pays d'AO à investir pour accroître leur compétitivité sera bien inférieure à celle du reste du monde, et notamment de l'UE**

Accorder jusqu'à 25 ans à certains produits des pays ACP pour ouvrir 80% de leur marché aux exportations de l'UE ne changera rien, d'autant que leur niveau de protection à l'importation est déjà très bas. A fortiori pour l'AO dont Jacques Gallezot montre que la baisse de la protection due au nouveau TEC de la CEDEAO serait très supérieure à celle de l'APE.

On dispose d'une évaluation des causes actuelles de la faible compétitivité des entreprises industrielles africaines faite par le Centre pour le Développement Mondial, et de projections à l'horizon 2020 ou 2050 des compétitivités comparées des pays ACP et de l'UE élaborées par le CEPII et l'IFRI.

#### **a) La compétitivité de l'industrie africaine selon le Centre pour le Développement Mondial**

Le Centre pour le Développement Mondial est un "think tank" américain créé fin 2001 et qui est centré sur l'analyse des politiques des pays développés affectant les pays en

---

<sup>28</sup> J. Berthelot, *L'aide de l'UE aux ACP n'arrêtera pas le creusement des compétitivités ACP-UE*, 22 novembre 2007 (<http://solidarite.asso.fr/home/textes2007.htm>).

développement. Leur analyse de la faible compétitivité des firmes d'Afrique sub-saharienne est basée à la fois sur des données macroéconomiques et sur des enquêtes de 2000 à 2004 sur le "climat" des investissements. Il en ressort que ce qui est en cause est bien moins le niveau comparé des coûts salariaux d'ASS que l'environnement externe inadapté des services et infrastructures dont ont besoin les entreprises pour être compétitives.

Les conclusions sont sans appel : *"En général, les firmes africaines sont peu performantes pour la PTF (productivité totale des facteurs) brute, dans la fourchette de 40 à 80% du niveau de la Chine, selon la manière dont l'estimation est faite. Une partie de cet écart dans la PTF brute s'explique par les pertes excessives de production causées par des facteurs externes à la firme. La performance relative des firmes africaines tombe plus bas quand on utilise la PTF nette pour comparer les firmes selon les pays, à seulement 20 à 40% de la productivité de la Chine. Pour la plupart des pays africains, réduire les coûts indirects ne serait-ce qu'au niveau du Sénégal, celui qui a les meilleures performances dans le groupe africain, aurait un impact sur les marges de profit supérieur à la réduction de moitié des coûts du travail. Les données macroéconomiques confirment que l'Afrique tend à être une région à "haut coût", et les estimations au niveau de la firme fournissent des preuves montrant comment ces coûts élevés ont un impact sur la compétitivité industrielle... Dans de nombreux pays africains, le problème n'est pas tant que le travail soit cher relativement à la productivité au niveau de l'usine. Il est plutôt que les coûts indirects élevés et les pertes abaissent la rentabilité du travail dans la production et déprime ainsi la demande de travail et les salaires réels"*<sup>29</sup>.

Et ces conclusions laissent mal augurer de l'avenir : *"Le risque est que l'Afrique reste enfermée dans un équilibre de bas niveau et qui évolue lentement, caractérisée par un comportement de recherche de rente de la part du secteur public, un consentement silencieux de la part du secteur privé des affaires, de faibles entrées de firmes, un tissu restant clairsemé de firmes et de l'activité entrepreneuriale, et des gains limités tirés de la concurrence et de la concentration. Dans cet équilibre de bas niveau, les mesures pour ouvrir les économies de l'Afrique et améliorer leur régulation auront un effet limité du fait des incitations limitées à se centrer sur les services pour les entreprises et les bases institutionnelles de la compétitivité"*.

Une autre recommandation surprenante mais intéressante concerne les effets pervers d'une trop grande dépendance de l'aide extérieure: *"Des liaisons plus explicites entre le développement du secteur privé et une réduction de la dépendance vis-à-vis des donateurs peut servir à hâter la mise en œuvre de la réforme"*.

Cette recommandation s'appuie sur des études antérieures du Centre pour le Développement Mondial portant sur les relations entre un fonctionnement efficace et démocratique des institutions en ASS et l'importance relative de l'aide extérieure. Elles concluent que *"Les pays qui reçoivent une part substantielle de leurs recettes budgétaires de l'aide étrangère peuvent être moins redevables vis-à-vis de leurs citoyens, et ils peuvent ressentir moins de pressions internes pour maintenir une légitimité populaire. Par conséquent, plus les pays reçoivent de l'aide de l'étranger et moins ils sont incités à investir dans des institutions publiques efficaces"*<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Benn Eiffert, Alan Gelb, Vijaya Ramachandran, *Business environment and comparative advantage in Africa: Evidence from the investment climate data*, Center for Global Development, 10 January 2006, <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/2732>

<sup>30</sup> Todd Moss, Gunilla Pettersson, Nicolas van de Walle, *An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa*, Center for Global Development, Working Paper 74, 12 October 2005, <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/5646/>

Cette conclusion rejoint finalement les slogans "*fair trade, not aid*" et "*la démocratie d'abord, le reste sera donné par surcroît*".

### **b) Les projections du CEPII et de l'IFRI sur la compétitivité comparée des pays ACP et de l'UE aux horizons 2020 et 2050**

L'étude du CEPII (Centre d'études prospectives et d'informations internationales, Paris) de 2006 est une comparaison par pays tandis que celle de l'IFRI (Institut français des relations internationales, Paris) de 2002 est faite par groupe de pays dont les ACP.

S'il faut considérer avec beaucoup de prudence ces perspectives à long terme – car elles reposent sur des hypothèses et jugements de valeur plus ou moins réalistes – elles indiquent au moins une tendance, d'autant que leurs résultats convergent, et qu'il s'agit de centres de recherches de renommée internationale. Jacques Gallezot est aussi chercheur associé au CEPII et ses estimations reposent sur la base de données sur le commerce international du CEPII.

#### **1- Les projections du CEPII**

L'étude prospective du CEPII d'octobre 2006 sur la croissance comparée des pays de 2005 à 2050<sup>31</sup> projette que le PIB/tête en \$ courants serait multipliée dans l'UE par 3,3 en Roumanie (pour atteindre 8 241 \$) à 1,7 en France (39 701 \$), en passant par 2,7 aux Pays-Bas (57 013 \$) et Pologne (14 684 \$), par 2,2 en Allemagne (48 537 \$), Espagne (32 324 \$) et Royaume-Uni (57 970 \$) et par 1,8 en Italie (à 33 704 \$).

Dans le même temps le PIB/tête de la plupart des pays ACP, notamment d'AO, s'effondrerait : de 84% en Guinée-Bissau (pour atteindre 17 \$!) à 21% au Ghana (218 \$), en passant par 79% au Mali (53 \$), 73% au Bénin (106 \$), 72% au Niger (52 \$) et 59% au Sénégal (213 \$).

Le CEPII ne fournit pas de données pour 2050 pour le Nigeria et la Côte d'Ivoire mais seulement pour 2020 – qui est aussi l'horizon de pleine libéralisation des APE bien que le CEPII ne prenne explicitement ceux-ci en compte –, en \$ constants de 2000 : le PIB/tête du Nigeria augmenterait de 26% (pour atteindre 519 \$) et celui de Côte d'Ivoire de 23% (765 \$). Dans le même temps celui d'Espagne augmenterait de 41% (pour atteindre 21 954 \$), celui des Pays-Bas de 40% (32 882 \$), celui du Royaume-Uni de 36% (37 066 \$), celui de l'Allemagne de 35% (31 666 \$), celui d'Italie de 32% (26 172 \$) et celui de France de 23% (28 704 \$). Bien que le taux de croissance serait le même (23%) pour le PIB/tête de Côte d'Ivoire et de France, celui de celle-ci augmenterait de 5 404 \$, 37 fois plus que celui de Côte d'Ivoire qui ne gagnerait que 145\$!

Le CEPII fait aussi des prévisions sur la croissance annuelle moyenne de la productivité totale des facteurs (PTF) de 2005 à 2050, un bon indicateur de compétitivité. Elle augmenterait de 1,5% aux Pays-Bas comme en Allemagne et Pologne, de 1,3% au Royaume-Uni, de 1,2% en France, Italie et Espagne. Mais seulement de 0,3% au Ghana et de 0,2% au Togo. Elle stagnerait au Sénégal et Sierra Leone et elle baisserait de 0,1% au Bénin et en Gambie, de 0,3% au Niger et de 0,4% au Mali et en Guinée-Bissau.

---

<sup>31</sup> <http://www.cepii.fr/anglaisgraph/workpap/summaries/2006/wp06-16.htm>

## **2- Les projections de l'IFRI**

Cette étude d'octobre 2002<sup>32</sup> sous-estime les perspectives démographiques pour les pays ACP – 1,482 milliard d'habitants pour la seule ASS en 2050 – car elle était basée sur les projections des Nations Unies de 2000 alors que leur dernière projection de 2006 prévoit 1,760 milliard<sup>33</sup>. Une autre source reconnue en la matière est celle du Population Reference Bureau<sup>4</sup> qui table sur 1,716 milliard.

Par contre cette étude projette l'évolution d'un bon indicateur de compétitivité comparée des pays : celui de l'intensité capitaliste en 1000 \$ par travailleur en 2000, 2020 et 2050. Pour l'UE-30 elle passe respectivement de 74 à 122 puis 221. Par contre elle stagne dans les pays ACP puisqu'elle passe de 6 à 5 puis à 6 : alors que l'intensité capitaliste de l'UE-30 était 12 fois supérieure à celle des pays ACP en 2000, elle le serait 24 fois en 2020 et 37 fois en 2050.

## **3- Conclusion sur ces deux études**

Elles anticipent donc une chute accentuée de la compétitivité des pays ACP par rapport à celle de l'UE d'ici 2050. Et ces pertes de compétitivité auraient même été supérieures si l'étude de l'IFRI avait été basée sur une estimation de la croissance démographique plus proche des estimations récentes pour les pays ACP.

Voilà ce que pourrait être la "mise à niveau" des pays ACP sur l'UE!

## **2) Le réchauffement climatique supérieur à la moyenne en ASS y baissera la production**

**a) Selon le dernier rapport des Nations Unies sur le développement humain 2007-08**, *"Il est probable que le réchauffement sera supérieur à la moyenne dans l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne, l'Asie de l'est et du Sud... Une étude a regardé les implications potentielles pour les zones sèches d'Afrique sub-saharienne d'une hausse de température de 2,9°C, couplée à une réduction de 4 pour cent de la pluviométrie en 2060. Le résultat : une réduction de la recette par hectare d'environ 25 pour cent en 2060. Aux prix de 2003, les pertes totales de recettes représenteraient environ 26 milliards de \$ en 2060 — un chiffre qui dépasse l'aide bilatérale à la région en 2005. Plus largement, le danger est que les épisodes d'insécurité alimentaire extrême, telles que ceux qui ont fréquemment affecté les pays comme le Malawi, deviendront plus communs... Les zones affectées par la sécheresse en Afrique sub-saharienne pourraient s'étendre de 60 à 90 millions d'hectares".*

**b) Ce que confirme une étude de 2005 de la FAO** : *"Dans quelque 40 pays en développement pauvres, à la population combinée de deux milliards, y compris 450 millions de sous-nutris, les pertes de production dues au changement climatique peuvent accroître de façon drastique le nombre de personnes sous-nutries, empêchant sévèrement tout progrès pour combattre la pauvreté et l'insécurité alimentaire... L'impact le plus sévère sera vraisemblablement sur les pays d'Afrique sub-saharienne, qui sont les moins capables de s'adapter au changement climatique ou pour le compenser à travers des importations alimentaires accrues... En Afrique, par exemple, il y a 1,1 milliard d'hectares de terres avec une période de culture inférieure à 120 jours. Le changement climatique pourrait entraîner, en 2080, une expansion de cette zone de 5 à 8 pour cent, ou d'environ 50 à 90 millions d'hectares".*

---

<sup>32</sup> <http://ifri.org/files/Economie/ifrit.pdf>

<sup>33</sup> <http://esa.un.org/unpp/p2k0data.asp>

**c) Ainsi que le CGIAR (Groupe Consultatif pour la Recherche Agricole Internationale) :**

*"Une étude récente menée par ILRI en Afrique sub-saharienne a utilisé différents modèles climatiques pour examiner quatre scénarios différents pour la région vers 2050. On a trouvé que les zones les plus vulnérables sont le Sahel d'Afrique de l'Ouest; les terres de parcours, les Grands Lacs et les zones côtières d'Afrique de l'Est; et les zones plus sèches du Sud de l'Afrique"*<sup>34</sup>.

**d) Et le rapport Stern :** "Dès lors que les températures augmentent de 3°C, 250 à 550 millions de personnes supplémentaires peuvent être à risque – plus de la moitié en Afrique et Asie occidentale, où (1) les baisses de rendement sont les plus grands, (2) la dépendance de l'agriculture est la plus élevée, et (3) le pouvoir d'achat le plus limité"<sup>35</sup>. Et le rapport conclut : "Dans de nombreux pays en développement, même un faible réchauffement conduira à des baisses de production agricole parce que les cultures sont déjà proches des seuils critiques de température. Les conséquences humaines seront les plus sérieuses et étendues en Afrique sub-saharienne, où des millions supplémentaires mourront de malnutrition, diarrhée, malaria et fièvre dengue, à moins que des mesures de contrôle effectifs ne soient en place".

**e) Et l'IFPRI :** alors que le nombre de sous-nutris chroniques devrait baisser de 40% de 1990 à 2080 dans les PED, soit de 885 à 554 millions, ils seraient multipliés par 3 en ASS, passant de 138 à 410 millions et donc de 15,6% à 74% du total mondial<sup>36</sup>!

**3) Le coût croissant des dépenses publiques dû à l'explosion démographique de l'AO.**

Selon le Population Reference Bureau, la population d'AO devrait passer de 283 millions d'habitants en 2007 (au 30 juin) à 419 millions en 2025 et 616 millions en 2050, soit un bond de 118% de 2007 à 2050<sup>37</sup>. Les estimations des Nations Unies sont pratiquement identiques puisqu'elle passerait de 273 millions d'habitants en 2005 à 422 millions en 2025 et 617 millions en 2050<sup>38</sup>! La population du Niger augmenterait même de 275% (de 14,2 à 53,2 millions) de 2007 à 2050 pour le Population Reference Bureau et de 300% (de 13,3 millions à 53,2 millions) de 2005 à 2050 pour les Nations Unies.

Or, pour faire face à cette explosion démographique, l'AO devra consacrer d'énormes ressources publiques pour les dépenses d'infrastructures et pour les services publics de base, notamment la santé, l'eau potable et l'éducation. Ce qui réduira d'autant les ressources publiques pour les investissements de mise à niveau des entreprises, y compris les exploitations agricoles.

**4) Les aides financières de l'UE ne compenseront pas les pertes de recettes douanières**

Ce ne sont ni les aides du FED ni "l'aide pour le commerce" de l'UE qui pourront compenser leurs pertes de recettes douanières<sup>39</sup>.

<sup>34</sup> [http://cgiar.org/impact/global/cc\\_mappingthemenace.html](http://cgiar.org/impact/global/cc_mappingthemenace.html)

<sup>35</sup> Nicolas Stern, *The Economics of Climate Change*, October 2006, [http://www.hm-treasury.gov.uk/independent\\_reviews/stern\\_review\\_economics\\_climate\\_change/stern\\_review\\_report.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm)

<sup>36</sup> Joachim von Braun, *The world food situation: new driving forces and required actions*, IFPRI, December 4, 2007, [www.ifpri.org/pubs/agm07/jvbagm2007.asp](http://www.ifpri.org/pubs/agm07/jvbagm2007.asp)

NEW DRIVING FORCES AND REQUIRED ACTIONS

<sup>37</sup> [http://www.prb.org/pdf07/07WPDS\\_Eng.pdf](http://www.prb.org/pdf07/07WPDS_Eng.pdf)

<sup>38</sup> <http://esa.un.org/unpp/p2k0data.asp>

<sup>39</sup> Cette section est tirée de Jacques Berthelot, *L'aide dérisoire de l'UE aux pays ACP n'empêchera pas leur écart de compétitivité de se creuser fortement avec les APE*, Solidarité, 22 novembre 2007 (téléchargeable).

**a) D'abord l'aide du 10<sup>ème</sup> FED n'est garantie que pour 6 ans (2008 à 2013)**

Il s'agit officiellement de 22,680 milliards d'€ soit 3,780 milliards d'€ par an. En fait il n'y aura que 21,966 milliards d'€ ou 3,661 milliards d'€ par an pour les pays ACP puisque "286 millions EUR devraient être affectés aux PTOM et 430 millions EUR devraient être attribués à la Commission au titre des dépenses d'appui liées à... la mise en oeuvre du FED"<sup>40</sup>. Il n'aura même que 20,366 milliards d'€ de subventions disponibles puisque 300 millions d'€ sont affectés à la "facilité de soutien à la paix pour l'Afrique" pour la période 2008-2010 et 840 millions d'€ seront des prêts d'investissements bonifiés de la BEI (Banque européenne d'investissement). Admettons quand même que l'aide sera de 3,661 milliards d'€ par an.

**b) Surtout l'aide du FED est ridiculement faible si on la rapporte au nombre d'habitants**

Les pays ACP comptaient 838 millions d'habitants au 30 juin 2007 (dont 788 en ASS, 40 millions dans les Caraïbes et 10 millions dans les pays du Pacifique)<sup>41</sup> et ils en compteraient 914 millions au 31 décembre 2010, à mi-parcours du 10<sup>ème</sup> FED. Celui-ci ne représente donc que 4,01 € par habitant et par an, même pas un paquet de cigarettes ou de bonbons!

**c) Elle est encore plus faible si l'on tient compte de l'inflation**

Puisque la Commission européenne prévoit un taux d'inflation de 2,4% dans l'UE pour 2008<sup>42</sup>, taux que l'on peut retenir comme minimum pour la période 2008-13 compte tenu de la hausse récente des prix des matières premières (dont le pétrole) et des anticipations de leur poursuite à moyen terme. Cela représente une baisse du pouvoir d'achat sur l'ensemble de la période 2008-13 de 7,2%<sup>43</sup> ou d'1,580 milliard d'€ en valeur constante, donc une aide réelle du FED de 20,386 milliards en euros constants (tableau 1) ou de 3,398 milliards d'€ par an et de 3,72 € par an et par habitant des pays ACP!

Sans doute l'Accord de Cotonou révisé du 25 juin 2005 (Annexe Ia, paragraphe 2) a-t-il prévu que "*L'Union européenne maintiendra... son effort d'aide aux États ACP au moins au même niveau que le 9<sup>ème</sup> FED hors reliquats auquel il convient d'ajouter... les effets de l'inflation*"<sup>44</sup>. Mais le paragraphe 3 suivant laisse planer un doute sur l'engagement réel de l'UE de stabiliser le pouvoir d'achat du 10<sup>ème</sup> FED : "*Toute modification requise au cadre financier pluriannuel ainsi qu'aux éléments de l'accord y relatifs sera décidée par le Conseil des ministres, par dérogation à l'article 95 du présent accord*".

**d) L'aide effective est bien plus faible vu la lenteur des déboursements du FED**

En effet "*On estime qu'il faut environ 15 ans pour que chaque fonds soit utilisé alors que chaque fonds est associé avec des traités qui ne couvrent qu'une période de 5 ans. Le 6<sup>ème</sup> FED a donné lieu à des paiements encore en 2002, soit dix-sept ans après sa signature !*"<sup>45</sup>. Et le Parlement européen ajoute : "*Considérant que les FED successifs étaient prévus pour 5 ans au moins mais qu'en pratique leur mise en oeuvre a duré en moyenne entre 12 et 13 ans, se traduisant par un chevauchement de plusieurs FED à un moment donné*"<sup>46</sup>.

---

<sup>40</sup> <http://www.welcomeurope.com/default.asp?id=1300&idnews=3963&genre=0>

<sup>41</sup> [http://www.prb.org/pdf07/07WPDS\\_Eng.pdf](http://www.prb.org/pdf07/07WPDS_Eng.pdf)

<sup>42</sup>

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2007/economic\\_forecast\\_autumn2007.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2007/economic_forecast_autumn2007.pdf)

<sup>43</sup> <http://www.ecb.int/pub/pdf/stapobo/spb200711en.pdf>

<sup>44</sup> [http://www.acpsec.org/fr/conventions/cotonou\\_revised\\_f.pdf](http://www.acpsec.org/fr/conventions/cotonou_revised_f.pdf)

<sup>45</sup> [www.kas-benin.de/Strategie\\_absorption\\_FED.doc](http://www.kas-benin.de/Strategie_absorption_FED.doc)

<sup>46</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2004-0275+0+DOC+XML+V0//FR>

Or, à 2,4% d'inflation, la valeur réelle des 21,966 milliards d'€ serait ramenée à 19,276 milliards d'€ si elle est déboursée par tranche annuelle égale de 1,757 milliards d'€ sur 12 ans et demi (879 millions d'€ la dernière demie année). Cela représenterait une perte de pouvoir d'achat de 2,690 milliards d'€ ou de 12,2%.

Certes, les modifications intervenues depuis 2000, notamment la déconcentration de la gestion des crédits, "*se sont traduites par une accélération non seulement des engagements (ils sont passés de 1,9 à 3,4 milliards d'euros entre 2001 et 2006) mais aussi des décaissements (qui sont passés de 1,8 à 2,8 milliards d'euros sur la même période)*"<sup>47</sup>. Mais la procédure d'engagement et de liquidation des fonds reste très centralisée, la Commission ayant toujours le dernier mot comme le montre le Règlement du Conseil du 14 mai 2007 sur le 10<sup>ème</sup> FED<sup>3</sup>.

En outre, contrairement aux FED précédents qui ont bénéficié d'importants reliquats des FED antérieurs, la Commission a décidé d'engager en 2007 l'entière dotation rendue disponible par le 9<sup>ème</sup> FED y compris les reliquats des FED précédents<sup>48</sup>.

#### **e) L'aide pour le commerce est bien plus faible encore**

L'UE s'est engagée à l'augmenter de 960 millions d'€ en 2006 à 2 milliards d'€ à partir de 2010<sup>49</sup>, dont 1 milliard d'€ venant des Etats-membres. Mais ce total concerne l'ensemble des PED, et si 40% de l'aide de 2006 est allée à l'ASS, la Commission européenne promet que la moitié de la hausse de l'aide ira aux pays ACP<sup>50</sup>, ce qui ferait donc 884 Millions d'€ pour l'ASS et 940 millions d'€ pour l'ensemble des pays ACP (si elle est proportionnelle au nombre d'habitants, l'ASS regroupant 94% du total).

En supposant que l'augmentation des 940 millions d'€ en 2006 aux 2 milliards d'€ à partir de 2010 se fera linéairement, donc sera de 265 millions d'€ par an, on peut évaluer la valeur nominale et réelle de l'aide pour le commerce pendant la durée du 10<sup>ème</sup> FED. La valeur nominale serait de 11,205 milliards d'€ soit une moyenne de 1,868 milliard d'€ par an et la valeur réelle de 10,365 milliards d'€, soit une moyenne de 1,728 milliards en euros constants. Cela représente au total 840 millions d'€ ou 7,5% de moins qu'en valeur nominale.

Ramené aux 914 millions d'habitants des pays ACP fin 2010, cela fait une aide de 1,89 € par habitant et par an, à peine 0,4% du PIB par habitant de 599 \$<sup>51</sup> ou 477 € en 2006 (au taux de change moyen de 1,2556 \$ pour 1 €).

#### **f) Le total du 10<sup>ème</sup> FED et de l'aide pour le commerce reste négligeable**

La somme des deux ressources perd 2,420 milliards d'€ ou 7,3% de son pouvoir d'achat en moyenne sur la période 2008-13 et l'aide réelle totale moyenne par an n'est que de 5,125 milliards d'€, soit 5,61 € par habitant et par an, la valeur d'un paquet de cigarette ou de bonbons, soit 1,18% du PIB moyen de l'ASS en 2006 (de 477 €). Et c'est avec cette aide-là que l'UE pense que les pays ACP vont devenir compétitifs avec ses propres produits et qu'ils éradiqueront leur pauvreté en quelques années !

Franchement négocier cette sucette contre les pertes incommensurables qu'enregistrerait l'AO en signant l'APE est de la pure folie : pertes de recettes douanières de 15 à 20%, baisses de

<sup>47</sup> <http://www.senat.fr/rap/r06-202/r06-2020.html>

<sup>48</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0599:FR:HTML>

<sup>49</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/october/tradoc\\_136224.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/october/tradoc_136224.pdf)

<sup>50</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/october/tradoc\\_136451.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/october/tradoc_136451.pdf)

<sup>51</sup> <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/REO/2007/AFR/FRA/afrf.pdf>

production dans tous les secteurs (agriculture, industrie, services) donc effondrement du PIB et de l'emploi et forte augmentation de la pauvreté et de l'immigration clandestine dans l'UE. D'autant qu'il y aurait aussi d'autres effets boomerang sur l'UE, notamment en termes de croissance à long terme de ses exportations sur les pays ACP.

### **III – Interrogations sur l'amplitude et la méthode de sélection des produits sensibles**

#### **1) L'amplitude des produits sensibles retenus**

Jacques Gallezot affirme que la sélection de 400 lignes tarifaires de produits sensibles, soit 7,7% des 5224 lignes au total, exclurait de la libéralisation 37% des produits importés de l'UE, soit 4 milliards d'€ sur un total de 10,772 milliards d'€ (tableau 7 de la page 16). Et que les 184 lignes de produits agricoles sensibles, soit 25,2% des 729 lignes agricoles, excluraient de la libéralisation 83,4% des produits agricoles importés de l'UE, soit 1,725 milliard d'€ sur un total de 2,069 milliards d'€. De plus l'exclusion serait nettement plus forte pour les PMA (91,5%) que pour les non PMA (77,5%).

L'on aurait pu et dû proposer que les seuls produits sensibles à protéger soient ceux importés par les 3 pays non PMA puisque l'UE comme l'OMC les exemptent de toute réduction tarifaire, qu'ils participent ou non à des accords bilatéraux avec l'UE. Comme les PMA représentent 37,7% du total des importations des 400 lignes tarifaires retenues – soit 4,058 milliards d'€ sur les 10,772 milliards d'€, et 42,2% des 184 lignes agricoles sensibles, soit 872 millions d'€ sur 2,070 milliards d'€, cela aurait libéré autant de possibilités de compléter l'exclusion des produits agricoles sensibles pour les non PMA – puisque leur taux d'exclusion des produits importés de l'UE n'est que de 77,5% – ainsi que d'élargir fortement l'exclusion de produits non agricoles. Car l'on sait bien qu'à terme le développement de l'AO ne peut venir que de l'industrialisation (et des services) et non de la seule agriculture.

#### **2) Les critères de sélection des produits sensibles retenus**

Les critères de sélection des produits sensibles sont complexes et assez technocratiques, justifiant mal l'assertion que "*La méthode retenue de soumettre au jugement majoritaire les critères nationaux de vulnérabilité permet ainsi d'obtenir un classement des produits sensibles compatibles avec les objectifs économiques régionaux et recevant l'adhésion de la majorité des pays*" et "*permet d'obtenir un "jugement national de la vulnérabilité du candidat" à l'APE*".

En réalité le choix des produits sensibles pour la région n'est pas "*soumis au jugement majoritaire des pays d'Afrique de l'Ouest*" au sens démocratique du terme – que ce soient les élus, les représentants de la société civile au sens large (syndicats patronaux, ouvriers et agricoles, associations diverses) ou même les gouvernements – comme le laisse entendre le titre même du rapport. Il semble élaboré par des experts en fonction d'une synthèse de la hiérarchie des choix supposés (car déterminés technocratiquement) des gouvernements des 16 pays, où le vote du Cap Vert (51 000 habitants en 2005) a apparemment le même poids que celui du Nigeria (132 millions d'habitants) et où chacun des critères retenus, à nouveau technocratiquement, semble aussi avoir le même poids : impact productif, fiscalité, intégration régionale, politique nationale, nature du bien, le sixième critère étant difficile à identifier (au tableau 5 de la page 12).

Une première interrogation porte sur les raisons pour lesquelles, dans la synthèse régionale, on donne apparemment la même pondération aux 16 pays indépendamment de leur population ainsi que la même pondération à chacun des 6 critères, alors qu'il aurait fallu les hiérarchiser.

Puisque l'intégration régionale comme facteur de développement à long terme est le but ultime visé, on devrait lui donner une pondération plus forte, sachant que les autres critères sont plutôt des moyens pour atteindre ce but central.

Parmi les critères contestables mis en avant par Jacques Gallezot – qui ne fait en cela que suivre la pratique orthodoxe de la théorie de libre-échange où le "bien-être" global est assimilé à un excédent du "surplus des consommateurs" (baisse des prix) sur les pertes de surplus de l'Etat (baisse des droits de douane) et des producteurs (baisse de production) – il y a donc celui du "bien-être" des consommateurs qui est évalué à très court terme : *"On identifie ainsi la fraction du commerce européen qui affecte directement le producteur domestique, et on écarte de la notation les produits non concurrents dont l'augmentation des importations bénéficie au consommateur"*.

Jacques Gallezot n'ignore pas que les 2/3 des consommateurs de l'AO sont des agriculteurs ou éleveurs ou pêcheurs et, si tous n'ont pas grand chose à vendre, au moins sont-ils incités à produire davantage si les prix augmentent, comme c'est le cas depuis un an avec la forte hausse des prix agricoles mondiaux. Voir par exemple les témoignages actuels de Maurice Oudet pour les producteurs de lait du Burkina Faso et des professionnels de la filière<sup>52</sup>.

Dans l'annexe sur les effets d'un libre-échange total, Jacques Gallezot écrit : *"Cette augmentation des importations préférentielles va avoir un effet à la fois de création et de déviation des échanges. Ainsi, le consommateur va d'une part augmenter sa demande et abandonner celle qui provient de la production locale (création d'échanges) et, d'autre part, remplacer également les importations ne bénéficiant pas d'une préférence par celles qui en bénéficient (déviation d'échanges)"*.

La réaction supposée du consommateur qui augmente sa demande n'est valable qu'à très court terme et pour le tiers de la population qui n'est pas agricole car, s'il s'agit d'un agriculteur qui a perdu ses débouchés à cause des importations, avec quoi va-t-il acheter les produits moins chers? Comme le disait Mamadou Cissokho en 2002, *"Dans la région du fleuve Sénégal chez nous, il y a la possibilité d'irriguer...Il y a là 300 000 familles qui font du riz, d'abord pour leur nourriture et ensuite vendent leurs excédents. La Banque mondiale dit au gouvernement : "le prix auquel vous faites le riz est trop cher...il faut permettre l'importation du riz". Mais si le riz est sur le marché à un centime et si les 300 000 familles ont perdu leur activité, donc leur revenu, que vont-elles acheter ? Comment vont-elles vivre ?"*<sup>53</sup>.

Yahati Ghosh a bien expliqué ce mécanisme en partant du cas de l'Inde : *" L'erreur fondamentale faite par la plupart des théories des échanges qui évaluent les gains aux échanges en termes de bénéfices pour les consommateurs est que ce résultat est basé sur le plein emploi. En absence de plein emploi, il est impossible de penser aux consommateurs comme des entités indépendantes dont les revenus monétaires tombent du ciel comme la manne. Au contraire, les consommateurs ont besoin d'un pouvoir d'achat, ce qui signifie qu'ils ont besoin de revenus salariaux ou d'accéder à d'autres moyens d'existence qui les autoriseront à acheter. Cela signifie que le libre échange qui génère des prix alimentaires plus bas n'apporte pas toujours des avantages incontestables aux pauvres. Si le même libre échange qui donne accès à une alimentation moins chère génère aussi du chômage et la perte*

---

<sup>52</sup> [http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/GDS\\_TFLB\\_Ouedraogo-2.pdf](http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/GDS_TFLB_Ouedraogo-2.pdf)

<sup>53</sup> Mamadou Cissokho, Discours au Congrès de la Coordination Rurale, Caen, le 28 Novembre 2002.

*des moyens d'existence dans les zones rurales, et donc réduit le pouvoir d'achat des pauvres, alors il est clair que les effets de tels échanges sur les pauvres peuvent être pervers*"<sup>54</sup>.

En outre Jacques Gallezot ne devrait pas ignorer que la baisse des droits à l'importation en AO ne sera pas automatiquement et totalement répercutée sur les consommateurs. De nombreux témoignages attestent du contraire. C'est d'ailleurs un constat parallèle qui a été fait dans l'UE où les prix alimentaires à la consommation ont continué à monter malgré la forte baisse des prix agricoles suite aux réformes de la PAC de 1992, 1999 et depuis 2003.

Ainsi, pour le rapport d'évaluation de PCI International Consulting sur l'impact de l'APE sur le Burkina Faso, *"L'application du TEC et de la TVA de porte a eu pour effet de réduire les écarts entre les taux de taxation des différentes catégories de biens importés. Cette baisse n'a pas été répercutée aux ...consommateurs du fait de l'entente des commerçants... La crainte dans le cadre des APE est qu'il n'y ait pas de baisse de prix pour relancer la consommation"*<sup>55</sup>. La plupart des autres évaluations font le même constat.

Soulignons ensuite le court-termisme des critères de sélection des produits sensibles quand il est écrit : *"Il ressort que seulement une moitié de l'accroissement des débouchés européens serait susceptible de concurrencer la production locale (création commerciale)... Dans la mesure où cette variable entre en contradiction avec l'intérêt immédiat du consommateur, elle est complétée par un traitement de la concurrence plus détaillée tenant compte des disponibilités productives"*.

Mais, pas plus que *"l'intérêt immédiat du consommateur"*, les disponibilités productives ne sont pas non plus immédiatement mobilisables car la compétitivité des producteurs régionaux a déjà été affaiblie par les trop faibles niveaux de protection existante, sans parler de tout un ensemble d'autres facteurs qu'on ne peut détailler ici. Car privilégier l'intérêt immédiat du consommateur dans les critères de sélection des produits sensibles sous prétexte que la production régionale n'est pas immédiatement disponible n'est pas la bonne stratégie pour promouvoir le développement régional à moyen et long terme. Il faudra forcément un minimum d'années pour que les niveaux de productivité et de compétitivité des entreprises régionales se redressent et les mettre en concurrence immédiatement avec des produits encore moins chers que ceux existants ne peut que les éliminer définitivement.

Par ailleurs sélectionner les produits agricoles sensibles en fonction de la disponibilité des produits régionaux est délicat compte tenu de la très large palette des substituts. A la limite tous les produits agricoles importés sont substituables par des produits régionaux, quitte à ce que les consommateurs aient à s'adapter aux disponibilités régionales et à renoncer à certains produits tempérés que l'on ne peut produire régionalement. Dans une large mesure Jacques Gallezot en a tenu compte, en plaçant par exemple le blé et les pommes en produits sensibles.

Mais Jacques Gallezot n'a pas par exemple placé en produits sensibles la viande bovine fraîche ou réfrigérée désossée (code 20130) et la viande de porc fraîche ou réfrigérée (code 2031). Sans doute parce qu'il n'y a pas d'importations significatives, mais l'expérience a montré que même l'UE a été prise au piège d'importations contre lesquelles elle pensait s'être

---

<sup>54</sup> Jayati Ghosh, *Trade Liberalization in Agriculture: An Examination of Impact and Policy Strategies with Special Reference to India*, Human Development Report Office, Occasional paper, 2005/12. [http://hdr.undp.org/docs/publications/background\\_papers/2005/HDR2005\\_Ghosh\\_Jayati\\_12.pdf](http://hdr.undp.org/docs/publications/background_papers/2005/HDR2005_Ghosh_Jayati_12.pdf)

<sup>55</sup> P.C.I. International Consulting, *Préparation d'un Accord de Partenariat Economique Union Européenne - Afrique de l'Ouest - Volume 1 : Diagnostics, Impacts et Recommandations pour le Burkina Faso*, éd. Secrétariat ACP - Unité de Gestion des APE, Mars 2005, 126 p.

protégée. Ainsi le Brésil et la Thaïlande ont su exploiter certaines failles du TARIC (tarif communautaire) en matière de viandes de volailles en exportant massivement des viandes de volaille saumurées que les importateurs retransformaient ensuite en blancs de poulets ou de dinde vendus en hypermarchés après désalage.

Pour conclure sur ce point, il serait souhaitable de revoir la méthodologie sophistiquée mais assez technocratique et opaque proposée dans le rapport Gallezot pour les produits sensibles, notamment agricoles, en tenant compte des recommandations du séminaire de Ouagadougou sur les produits sensibles<sup>56</sup>.

Ces conclusions soulignaient la nécessité de partir des critères de l'OMC pour l'identification des produits spéciaux agricoles : "*Cette méthode... vise à proposer une protection ciblée sur les produits jouant un rôle important à trois niveaux : pour la sécurité alimentaire ; pour la garantie des moyens d'existence ; pour le développement rural*". Sachant que "*Trois critères additionnels doivent être pris en compte pour intégrer les enjeux de la région : la contribution à l'intégration régionale des économies et des marchés, les impacts fiscaux de la libéralisation, la place du produit dans la gestion des ressources naturelles, la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire*".

Certes Jacques Gallezot a pris en partie en compte certains de ces critères, notamment les impacts sur la fiscalité, la production et l'intégration régionale, mais seul le premier a été largement explicité à la différence des deux autres qui ne sont que mentionnés.

Pour conclure sur cette analyse sommaire du rapport de Jacques Gallezot, son principal mérite est d'avoir bien montré l'impact désastreux du nouveau TEC de la CEDEAO sur les pertes fiscales et la concurrence faite aux produits régionaux puisque ces impacts seraient très supérieurs à ceux qui résulteraient de l'APE.

Pendant l'évaluation de l'APE est insuffisante, en dépit de la rigueur apparente des méthodes utilisées qui ignorent trop de paramètres et d'arguments soulignant les risques supérieurs liés à la signature des APE qu'à leur non signature, d'autant que cela se ferait avant la finalisation du Doha Round. La méthode de sélection des produits sensibles est enfin sujette à caution car peu démocratique, opaque et non hiérarchisée.

---

<sup>56</sup> *Démarche régionale pour la détermination des produits sensibles. Note annexe à la synthèse des débats et conclusions, Séminaire sur Le traitement des produits sensibles dans la libéralisation du commerce : enjeux, approches et outils méthodologiques, Ouagadougou – 29 janvier au 2 février 2007*