



Commentaires préliminaires du texte officiel de l'APE Afrique de l'Ouest (AO)

Jacques Berthelot (jacques.berthelot@wanadoo.fr), le 18 septembre 2014

Les textes de l'APE officiellement paraphé par les Chefs d'Etat d'Afrique de l'Ouest le 10 juillet 2014 à Accra sont enfin disponibles (seulement en anglais pour l'instant). Une première observation générale est que cet accord dit de "partenariat" a une forte tonalité néo-colonialiste ou à tout le moins paternaliste. L'UE se met au chevet des pays ACP, ici de ceux d'Afrique de l'Ouest (AO), pour définir dans le détail la voie la meilleure qu'ils doivent suivre pour "*réduire et éradiquer la pauvreté à long terme, un développement durable et l'intégration réussie et harmonieuse des pays ACP dans l'économie mondiale*".

L'Accord est truffé d'instances dites de concertation, qui sont autant de carcans mis à la liberté de choix politique des Etats d'AO pour définir et modifier leur stratégie de développement :

"The Joint Council of the West Africa - European Union EPA;

The Ministerial Monitoring Committee of the West Africa – European Union EPA;

The Joint Implementation Committee of the West Africa - European Union EPA, which may set up and supervise special committees or bodies to deal with matters falling within its competence, and determine their composition and duties, and their rules of procedure;

The Joint West Africa - European Union Parliamentary Committee;

The Joint West Africa-European Union Consultative Committee;

The Special Committee on Customs and Trade Facilitation;

The Competitiveness Observatory"

On se limite ici à souligner quelques articles posant le plus de problèmes, ceux sur la protection tarifaire et les mesures de sauvegarde, sans traiter de l'ensemble de ceux qui en posent. Comme le texte n'est qu'en anglais on le cite en anglais mais on fait les commentaires en français.

1) Interdiction d'augmenter les droits de douane : *Article 9 Status quo 1.No new customs duties on imports shall be introduced on products covered by the liberalisation between the Parties, nor shall those currently applied be increased from the date of entry into force of this Agreement".*

Cette disposition – qui vise clairement les droits de douane (DD) que l'AO pourra prélever sur 25% de ses lignes tarifaires non libéralisées – est intolérable pour deux raisons :

a) La forte croissance de sa population – qui passerait de 340 millions (M) en 2014 à 510 M en 2030 et 807 M en 2050 – l'obligera non seulement à importer plus mais aussi à dégager des ressources budgétaires supplémentaires pour faire face à la hausse correspondante de ses dépenses publiques et elle devrait d'ailleurs avoir le droit de les relever indépendamment de la hausse de sa population;

b) Cette disposition sous-entend que l'AO, du moins la CEDEAO, ne pourrait pas devenir membre de l'OMC et se faire reconnaître des DD consolidés au niveau de la moyenne pondérée des DD consolidés actuels de ses membres (du moins de 14 d'entre eux puisque le processus d'adhésion du Libéria à l'OMC n'est pas terminé). Car, une fois membre de l'OMC, la CEDEAO sera libre de relever ses DD appliqués jusqu'au niveau consolidé et, si elle ne peut le faire sur ses importations venant de l'UE du fait de cet article 9 de l'APE, les autres Membres

de l'OMC porteraient plainte pour violation de la clause de la nation la plus favorisée (article 1^{er} du GATT) puisque les importations venant de l'UE seraient favorisées.

2) Stabilisation des droits de douane par ligne tarifaire : Article 7 Customs duties 2. *For each product, the basic customs duty to which the successive reductions set out in the Agreement are to be applied shall be that effectively applicable on the day of entry into force of the Agreement.*

ANNEX C (Part 1) CUSTOMS DUTIES ON PRODUCTS ORIGINATING IN THE EUROPEAN UNION 1. *In accordance with Article 10 of the Agreement, West Africa shall liberalise some products originating in the European Union Party imported into its territory according to the tariff dismantling categories A, B and C. A fourth category, D, covers the list of sensitive products for the region, which are excluded from liberalisation.*

2. *The classification of products into the various liberalisation groups essentially follows the categorisation of products in the tariff bands of the ECOWAS Common External Tariff (ECOWAS CET). Consequently:*

a) *group A covers essential social goods, basic necessities, basic commodities, capital goods and specific inputs;*

b) *group B includes mainly inputs and intermediate goods; and*

c) *group C covers mainly final consumption goods.*

3. *Tariff dismantling is designed in such a way that the progressive reduction in duties is in line with the structure of the ECOWAS CET tariff bands for intermediate cuts.*

Il est intolérable que l'AO se lie les mains sur la classification des produits à libéraliser dans les groupes A, B, C et D (produits exclus). La seule contrainte que l'AO pourrait à la limite accepter est celle d'ouvrir son marché à 75% de ses importations venant de l'UE mais elle doit conserver toute liberté de modifier, d'une part, le classement des produits dans les 5 bandes du TEC (tarif extérieur commun, à 0%, 5%, 10%, 20% et 35%) sans avoir à demander la permission à l'UE et, d'autre part, de modifier la liste des produits de la liste d'exclusion dès lors qu'elle ne prélève pas de droits de douane sur 75% de ses importations venant de l'UE. A cet égard on sait que, suite notamment à la lettre conjointe des ministres du commerce ou du développement du Danemark, de France, d'Irlande, des Pays-Bas et du Royaume-Uni en date du 3 décembre 2013¹, la Commission a accepté finalement une ouverture de 75% des importations de l'AO à ses exportations au lieu des 80% exigés jusque-là. En réalité le texte de l'Accord montre que la Commission a fait son calcul sur le nombre des lignes tarifaires de l'AO à libéraliser, et le South Centre a montré que cela correspond à une ouverture moyenne de 82% de la valeur des importations et non de 75%, allant de 75,3% pour la Côte d'Ivoire à 91,8% pour le Togo². Une véritable gifle non seulement aux Chefs d'Etat d'AO mais aussi aux 5 pays de l'UE ayant fait pression pour réduire le taux d'ouverture de 80% à 75%.

3) Taxes à l'exportation : Article 13 Export duties and taxes : *"1. No new duties or taxes on exports or charges with equivalent effect shall be introduced, nor shall those currently applied in trade between the Parties be increased from the date of entry into force of this Agreement."*

¹ http://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjjg27kof_j9vvij5epmj1ey0/vjg0k5ved1vs/f=blg274173.pdf

² *Pertes de recettes douanières liées à l'APE Afrique de l'Ouest*, Solidarité, 7 septembre 2014, <http://www.solidarite.asso.fr/Articles-de-2014,684>

La première critique de la section 1) s'applique aussi ici. Et la seconde critique vaut aussi : si la CEDEAO n'augmente ses taxes que sur ses exportations vers les pays tiers ceux-ci seront en droit de poursuivre la CEDEAO au titre de l'article 1^{er} du GATT.

4) Interdiction des restrictions quantitatives à l'importation : Article 34 Prohibition of quantitative restrictions *On the entry into force of this Agreement, all prohibitions or restrictions on imports or exports affecting trade between the two Parties shall be eliminated, with the exception of the customs duties and taxes and the fees and other charges referred to in Articles 7 and 8 of this Agreement on customs duties, irrespective of whether they are implemented through quotas, import or export licensing or other measures. No new measures shall be introduced.*

Heureusement que l'AO a placé dans la liste des produits exclus de la libéralisation ceux pour lesquels certains Etats membres de la CEDEAO appliquent effectivement des restrictions quantitatives soit totales – comme l'interdiction d'importer de la viande de volailles au Sénégal depuis 2007 – soit saisonnières, comme le font plusieurs Etats sur l'oignon et les pommes de terre. Mais l'interdiction pourrait être contraignante si l'AO souhaite restreindre à l'avenir l'importation de produits ne figurant pas dans la liste des produits exclus de la libéralisation.

De son côté l'UE maintiendra des quotas tarifaires sur ses importations venant des pays non PMA d'AO jusqu'au 30 septembre 2015 sur le sucre et autres produits fortement sucrés.

Plus largement, l'UE maintiendra des restrictions quantitatives camouflées sous d'autres formes, qui limitent ses importations même si ces limites ne s'appliqueraient pas à l'APE AO :

- Bien que l'article 4 de l'AsA ait interdit de maintenir des restrictions quantitatives à l'importation et des prélèvements variables qui sont une forme de protection proche des restrictions quantitatives, l'UE utilise des prélèvements variables pour ses céréales et de nombreux fruits et légumes frais.

- 45,8% des lignes tarifaires (LT) agricoles ne l'UE ne sont pas des DD *ad valorem* mais sont soit des DD spécifiques (x euros par tonne) soit des DD complexes (DD spécifiques plus *ad valorem*) et le pourcentage de ses DD non *ad valorem* est d'autant plus élevé que l'on se situe dans les bandes aux DD les plus élevés : 99 des 100 lignes de la bande supérieure à 90%, 113 des 115 lignes de la bande de 60 à 90%, 227 des 274 lignes de la bande de 30 à 60% mais 509 des 1288 lignes de la bande de 0 à 30%. Or le DD spécifique aboutit à une restriction quantitative puisque ce DD est indépendant du niveau du prix CAF à l'importation.

5) Les mesures de sauvegarde sont bien trop faibles et ne devraient pas être inférieures à celles dont dispose l'UE : Article 22 Bilateral safeguard measures...

3 The safeguard measures referred to in this Article shall not exceed what is strictly necessary to prevent or remedy serious injury or disruptions as defined in paragraphs 2, 4 and 5. These safeguard measures of the importing Party may consist only of one or more of the following:

- a) the suspension of any further reduction in the customs duty on imports applicable for the product concerned, as provided for by this Agreement;*
- b) an increase in the customs duty on the product concerned up to a level that does not exceed the customs duty applied to other WTO Members; and*
- c) the introduction of tariff quotas on the product concerned.*

5 Notwithstanding paragraphs 1 to 3 of this Article, when a product originating in one or more States of the European Union Party is imported in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten to cause one of the situations described above in paragraphs 2(a), (b) and (c) in one or more States of the West African region Party, the State or States in

question may take surveillance or safeguard measures, limited to the territory of the State or States concerned in accordance with the procedures defined in paragraphs 6 to 11 of this Article.

7. The safeguard measures referred to in this Article shall be applied for a period not exceeding four (4) years. Where the circumstances warranting the imposition of safeguard measures continue to exist, such measures may be extended for a further period of four (4) years.

9. Except in exceptional circumstances subject to the approval of the Joint Implementation Committee of the EPA, no safeguard measures referred to in this Article shall be applied to a product that has previously been subject to such a measure for a period of at least one (1) year from the date of expiry of this measure.

Mais, contrairement aux pays ACP, l'UE bénéficie seule de la Clause de sauvegarde spéciale (CSS) de l'Accord sur l'agriculture (AsA) de l'OMC. Or la CSS peut être déclenchée soit par la hausse des volumes importés soit par la chute des prix à l'importation, tandis que la sauvegarde prévue dans l'APE ne peut être déclenchée que par la hausse des volumes importés. Et, dans ce cas, les droits supplémentaires ne peuvent dépasser dans l'APE "le droit de douane appliqué de la nation la plus favorisée" (article 3.b ci-dessus), tandis que pour la CSS utilisée par l'UE le droit supplémentaire peut dépasser "un tiers du niveau du droit de douane ordinaire en vigueur l'année où l'action a lieu". Puisque les DD agricoles appliqués de l'UE sont les mêmes que ses droits consolidés, l'UE peut dépasser d'un tiers ses droits consolidés sur les 31% de ses lignes tarifaires couvertes par la CSS, sachant que la CSS ne plafonne pas le nombre de lignes tarifaires que l'on peut invoquer une année donnée.

Qui plus est le paragraphe 3 de l'annexe B sur les DD de l'UE sur les produits importés d'AO prévoit que l'UE fera jouer des mesures de sauvegarde en cas de baisse des prix du sucre : "3. As of 1 October 2015, for the purpose of applying the provisions of Article 22, disruptions in the market for products of tariff heading 17.01 may be deemed to arise in situations where the average European Community price of white sugar falls during two consecutive months below 80 % of the average European Community price for white sugar prevailing during the previous marketing year." Autrement dit, ici aussi l'UE dénie aux pays d'AO le droit à des sauvegardes basées sur la baisse des prix qu'elle se réserve à elle seule.

Si les mesures de sauvegarde pourraient être appliquées pendant au plus 4 ans, voire avec une seconde période de 4 ans, la FAO a montré que "Il y a certains cas où la CSS a été déclenchée pour certains produits sur une base quasi permanente, c'est-à-dire chaque année depuis 1995". La nécessité de pouvoir déclencher aussi dans l'APE une sauvegarde liée à la chute des prix à l'importation est d'autant plus justifiée que l'UE a abaissé artificiellement ses prix intérieurs depuis 1993 au moyen d'énormes subventions intérieures compensatrices de ces baisses de prix.

Surtout les mesures de sauvegarde (MS) prévues par la CEDEAO sont non seulement très insuffisantes mais elles sont en outre contradictoires avec celles de l'APE. Un règlement CEDEAO du 30 septembre 2013 a créé 2 MS : la Taxe Complémentaire de Protection (TCP) et la Taxe d'Ajustement à l'Importation (TAI).

La TCP est déclenchée soit quand le volume importé est supérieur d'au moins 25% au volume moyen importé NPF (de la nation la plus favorisée, c'est-à-dire le DD appliqué aux pays ne bénéficiant pas de préférences tarifaires) les 3 dernières années, soit quand le prix CAF NPF devient inférieur à 80% du prix CAF des 3 dernières années. Le niveau de la TCP est décidé

par l'Etat membre (EM) peut aller jusqu'à 70% du prix CAF mais sans pouvoir excéder son DD consolidé à l'OMC. Alors que la CSS de l'UE lui permet de dépasser d'un tiers son DD consolidé. Ici encore la TCP peut être maintenue au plus 2 ans si déclenchée par hausse du volume et au plus un an si déclenchée par baisse du prix. Puisque la hausse de volume ou la baisse du prix sont calculées par rapport à la moyenne des 3 dernières années une hausse de volume de 100% sur la 3^e année ne permet pas de l'appliquer si le volume avait fortement baissé par rapport aux 2 premières années. De même pour la baisse du prix. Au moins la TSI (Taxe de Sauvegarde à l'Importation) que remplace la TCP était déclenchée par rapport aux 6 mois antérieurs, même si la TCP n'exige qu'une hausse de 25% du volume importé contre 50% pour la TSI.

Notons qu'une autre faiblesse de la TCP est qu'il s'agit d'un MS actionnée par chaque EM de la CEDEAO, ce qui peut accroître les disparités de concurrence entre EM, d'autant que les niveaux de leurs DD consolidés à l'OMC sont très différents. Une raison supplémentaire pour que la CEDEAO devienne membre de l'OMC et obtienne des DD consolidés au niveau pondéré des DD consolidés de ses EM. Ce qui réduira aussi les pressions que l'UE appliquera d'autant plus fortement sur chaque EM qui voudrait faire jouer les sauvegardes de l'APE.

Même si la TCP peut être maintenue deux fois moins longtemps que la MS prévue par l'APE (2 ans au lieu de 4), au moins elle prévoit de jouer en cas de baisse du prix à l'importation.

Quant à la Taxe d'Ajustement à l'Importation (TAI), c'est une taxe temporaire applicable si le DD NPF d'un EM est supérieur à celui du TEC et elle couvre l'écart entre les 2 taux de DD. En pratique cela concerne essentiellement le Nigéria et à un moindre égard le Ghana (sur le riz). La TAI est 2 fois moins protectrice que la TDP, Taxe Dégressive de Protection qu'elle remplace et qui avait été prévue pour 10 ans.

En outre la TCP et la TAI n'ont été prévues que pour les 5 premières années du TEC et sur au plus 3% des LT alors que de telles limites temporelles n'existent pas pour la CSS qui peut porter sur 31% des LT de l'UE. Après les 5 premières années, plus rien n'est prévu quelles que soient la hausse des volumes importés ou la baisse des prix !

Pour conclure, cette courte analyse s'est limitée à quelques articles très contestables de l'APE officiellement paraphé par les Chefs d'Etat d'AO le 10 juillet 2014 à Accra mais, en attendant la poursuite de l'analyse de ces textes, les lecteurs peuvent consulter d'autres analyses antérieures sur les raisons de ne pas ratifier cet APE (<http://www.solidarite.asso.fr/Articles-de-2014,684>) :

- La Commission européenne ment en affirmant que les APE renforceraient la compétitivité des pays ACP ayant signé des APE régionaux, 8 septembre 2014
- Pertes de recettes douanières liées à l'APE Afrique de l'Ouest, le 7 septembre 2014
- Droits de douane du SPG sur les exportations de la Côte d'Ivoire, du Ghana et du Nigéria vers l'UE si l'APE régional n'est pas ratifié, 16 août 2014
- Pourquoi la CEDEAO ne doit pas signer l'APE, le 12 juillet 2014
- Les subventions de l'UE28 en 2013 aux exportations de céréales, viandes et produits laitiers extra-EU28, vers les pays ACP et l'Afrique de l'Ouest, 9 juillet 2014

Ces textes sont également disponibles en anglais : <http://www.solidarite.asso.fr/Papiers-2014>
Enfin les lecteurs sont invités à signer l'appel contre la ratification de l'APE (même adresse), appel qui sera bientôt porté par une coordination des sociétés civiles de l'UE et d'Afrique subsaharienne. En attendant les signatures sont à adresser à Jean Gadrey (jean.gadrey@univ-lille1.fr) qui tient à jour la liste des signatures.