



Commentaires sur les aspects tarifaires de l'APE Afrique de l'Ouest
Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), le 22 septembre 2014

PLAN

Introduction

- 1) Interdiction d'augmenter les droits de douane
- 2) Verrouillage des droits de douane par ligne tarifaire
- 3) Interdiction d'augmenter les taxes à l'exportation
- 4) Interdiction des restrictions quantitatives à l'importation
- 5) Des mesures de sauvegarde de l'APE sont bien trop faibles, inférieures à celles de l'UE
- 6) Des DD de l'UE sur ses produits alimentaires très supérieurs à ceux de la CEDEAO
- 7) L'UE s'obstine à nier l'effet de dumping de ses subventions agricoles internes

Conclusion

Les textes de l'APE (Accord de partenariat économique) officiellement paraphé par les Chefs d'Etat d'Afrique de l'Ouest (AO)¹ le 10 juillet 2014 à Accra ont été transmis au Conseil et Parlement européen par la Commission européenne le 17 septembre. 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 ACP², ici de ceux d'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 :

"Le Conseil conjoint de l'APE Afrique de l'Ouest – Union Européenne;

Le Comité ministériel de contrôle de l'APE Afrique de l'Ouest – Union Européenne;

Le Comité ministériel de mise en oeuvre de l'APE Afrique de l'Ouest – Union Européenne, qui peut créer et superviser des comités ou organes spécifiques pour traiter des sujets relevant de sa compétence, et déterminer leurs composition et tâches, et leurs règles de procédure;

Le Comité parlementaire consultatif conjoint de l'APE Afrique de l'Ouest – Union Européenne;

Le Comité consultatif conjoint de l'APE Afrique de l'Ouest – Union Européenne;

Le Comité spécial sur la facilitation des droits de douane et des échanges;

L'Observatoire sur la compétitivité"

On se limite ici à commenter les aspects liés à la protection tarifaire et aux mesures de sauvegarde, sans traiter l'ensemble des dispositions importantes de l'Accord.

1) Interdiction d'augmenter les droits de douane : Article 9 Statu quo 1. *Aucun nouveau droit de douane à l'importation ne sera introduit sur les produits couverts par la*

¹ L'APE Afrique de l'Ouest regroupe les 15 Etats de la CEDEAO plus la Mauritanie.

² Pays ACP : pays d'Afrique-Caraïbes-Pacifique négociant des APE.

libéralisation entre les parties, et ceux actuellement appliqués ne seront pas augmentés à partir de la date d'entrée en vigueur du présent accord".

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 pour améliorer son bien-être;

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'à leur 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) Verrouillage des droits de douane par ligne tarifaire : Article 7 Droits de douane

2 Pour chaque produit le droit de douane de base sur lequel les réductions successives prévues dans l'accord doivent être appliquées est celui qui s'applique effectivement à la date d'entrée en vigueur de l'accord.

ANNEXE C (Part 1) Droits de douane sur les produits provenant de l'Union Européenne

1 Conformément à l'article 10 de l'Accord, l'Afrique de l'Ouest doit libéraliser certains produits provenant de la partie Union européenne importés sur son territoire, conformément au démantèlement tarifaire des catégories A, B et C. Une quatrième catégorie, D, couvre la liste des produits sensibles pour la région, qui sont exclus de la libéralisation.

2 Le classement des produits dans les différents groupes de libéralisation suit essentiellement la catégorisation des produits dans les bandes tarifaires du Tarif extérieur commun de la CEDEAO (TEC CEDEAO). En conséquence:

- a) Le groupe A couvre les biens sociaux essentiels, les besoins de base, les produits de base, les biens d'équipement et les intrants spécifiques;*
- b) le groupe B comprend principalement les intrants et les biens intermédiaires; et*
- c) le groupe C couvre les biens de consommation principalement finale.*

3. Le démantèlement tarifaire est conçu de manière à ce que la réduction progressive des droits soit conforme à la structure des bandes tarifaires du TEC de la CEDEAO pour les réductions intermédiaires.

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 (0%, 5%, 10%, 20%, 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 2013³, 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 Togo⁴. 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) Interdiction d'augmenter les taxes à l'exportation : Article 13 Droits et taxes à l'exportation : *"1. Aucun nouveau droit ou aucune taxe à l'exportation ou taxe d'effet équivalent ne seront introduits, ni ceux actuellement appliqués dans les échanges entre les parties ne seront augmentés à partir de la date d'entrée en vigueur du présent accord".*

La première critique de la section 1.a (forte croissance de la population) 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 pourraient poursuivre la CEDEAO au titre de l'article 1^{er} du GATT.

4) Interdiction des restrictions quantitatives à l'importation : Article 34 Interdiction des restrictions quantitatives *A l'entrée en vigueur du présent accord, toutes les interdictions ou restrictions à l'importation ou à l'exportation affectant le commerce entre les deux parties sont supprimées, à l'exception des droits de douane et des taxes et redevances et autres charges visés à l'article 7 et 8 du présent Accord sur les droits de douane, indépendamment du fait qu'ils sont mis en œuvre au moyen de contingents, de licences à l'importation ou à l'exportation ou d'autres mesures. Aucune nouvelle mesure ne sera introduite.*

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.

Pourtant l'UE maintiendra des quotas tarifaires, qui sont des restrictions quantitatives à l'importation, 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

³ http://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kkg27kof_j9vvij5epmj1ey0/vjg0k5ved1vs/f=/blg274173.pdf

⁴ *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>

nombreux fruits et légumes frais: quand le prix d'entrée est inférieur au 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. De plus, quand le prix d'entrée est inférieur à 92% du prix de déclenchement le droit spécifique dépasse de beaucoup cet écart. Par exemple pour les tomates importées d'octobre à mars, l'équivalent *ad valorem* va de 8,8% à 73,4% quand le prix d'entrée dépasse le prix de déclenchement ou est inférieur à 92% de ce prix⁵. Pourtant l'UE n'a pas été poursuivi à l'OMC sur ce sujet.

- 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 de l'APE sont bien trop faibles et ne devraient pas être inférieures à celles dont dispose l'UE : Article 22 mesures de sauvegarde bilatérales...

3 Les mesures de sauvegarde visées au présent article ne doivent pas dépasser ce qui est strictement nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave ou les perturbations tels que définis aux paragraphes 2, 4 et 5. Ces mesures de sauvegarde de la partie importatrice ne peuvent consister qu'en une ou plusieurs des mesures suivantes:

- a) suspension de toute nouvelle réduction du droit de douane à l'importation applicable pour le produit concerné, comme prévu par le présent accord;*
- b) augmentation du droit de douane sur le produit concerné jusqu'à un niveau qui ne dépasse pas le droit de douane appliqué à d'autres Membres de l'OMC; et*
- c) mise en place de contingents tarifaires sur le produit concerné.*

5 Nonobstant les paragraphes 1 à 3 du présent article, lorsqu'un produit originaire d'un ou de plusieurs États de la partie Union européenne est importé en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer l'une des situations décrites ci-dessus dans les paragraphes 2 (a), (b) et (c) dans un ou plusieurs États de la partie Région Afrique de l'Ouest, l'État ou les États en question peuvent prendre des mesures de surveillance ou de sauvegarde, limitées au territoire de l'État ou des États concernés conformément à la procédure définie aux paragraphes 6 à 11 du présent article.

7 Les mesures de sauvegarde visées au présent article doivent être appliquées pour une période n'excédant pas quatre (4) ans. Si les circonstances justifiant l'imposition de mesures de sauvegarde perdurent, ces mesures peuvent être prolongées pour une nouvelle période de quatre (4) ans.

9 Sauf dans des circonstances exceptionnelles et moyennant l'approbation du Comité de mise en œuvre conjointe de l'APE, aucune mesure de sauvegarde visée au présent article ne s'applique à un produit qui a déjà fait l'objet d'une telle mesure pour une période d'au moins un (1) an à compter de la date d'expiration de cette mesure."

⁵ Jacques Gallezot, *Database on European Agricultural Tariffs DBTAR*, EU Commission, TRADEAG, Working Paper 05/07. Also in French: 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.

Disposer de mesures de sauvegarde efficaces est d'autant plus important que, d'une part, les DD du TEC sont particulièrement faibles sur certains produits alimentaires de base comme les céréales (5% sauf 10% pour le riz) et le lait en poudre (5%) et que, d'autre part, les pays d'AO n'ont jamais mis en œuvre de mesures anti-dumping ou de mesures compensatoires au sens de l'Accord anti-dumping, de l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires et de l'Accord sur les sauvegardes de l'OMC alors que l'UE les utilise constamment. Ainsi, de 1995 à 2013 l'UE a déposé 700 plaintes à l'OMC au titre de l'Accord anti-dumping – dont 100 par l'UE et 600 par ses Etats membres, dont 102 par l'Allemagne, 58 par l'Italie, 51 par l'Espagne, 47 par le Royaume-Uni et 44 par la France, soit 15,5% du total mondial –, 51 plaintes au titre de l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires – dont 14 par l'UE et 37 par ses Etats membres, dont 13 par l'Italie et 7 par la France, soit 15,2% du total mondial – et 31 plaintes au titre de l'Accord sur les sauvegardes, dont 5 de l'UE et 26 de ses Etats membres, soit 11,1% du total mondial. D'ailleurs 9 Etats membres de la CEDEAO ont notifié à l'OMC qu'ils n'avaient pas de mesures anti-dumping. Et en janvier 2002 le Nigeria a notifié au Comité sur les sauvegardes de l'OMC que ses interdictions d'importation de farine de blé, de sorgho, de mil et de kaolin étaient en place pour des raisons de sauvegarde⁶.

Par conséquent le fait que l'article 20 de l'APE AO prévoit que *"Aucune des dispositions du présent accord n'empêche l'Union européenne ou les États de l'Afrique de l'Ouest de prendre individuellement ou collectivement des mesures antidumping ou compensatoires en vertu des accords de l'OMC... Aucun produit provenant de l'une des Parties, lors de leur importation sur le territoire de l'autre Partie, ne sera soumis à la fois à des droits antidumping et compensateurs afin de remédier à une même situation résultant de dumping ou de subventions à l'exportation"* n'aura pas d'effet pour l'AO.

Pourtant, 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. Alors que la sauvegarde prévue dans l'APE ne joue qu'en cas de hausse des quantités importées et ne peut dépasser *"le droit de douane appliqué de la nation la plus favorisée"* (article 3.b ci-dessus), la CSS peut être déclenchée soit par la hausse des quantités importées soit par la chute des prix à l'importation. Et, dans ce cas, 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 de l'Accord APE 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. À compter du 1er Octobre 2015, dans le but d'appliquer les dispositions de l'article 22, des perturbations dans le marché pour les produits du code tarifaire 17.01 peuvent être considérées comme provenant de situations où le prix moyen communautaire du sucre blanc est inférieur, pendant deux mois consécutifs, à 80 % du prix moyen communautaire du sucre blanc constaté durant la campagne de commercialisation précédente"*. Ainsi l'UE dénie aux pays d'AO le droit à des sauvegardes basées sur la baisse des prix, droit qu'elle se réserve à elle seule.

Si les mesures de sauvegarde de l'APE pourraient être appliquées pendant au plus 4 ans, voire une seconde période de 4 ans, la FAO a montré que *"Il y a certains cas où la CSS a été*

⁶ https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=46549&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextSearch=

déclenchée pour certains produits sur une base quasi permanente, c'est-à-dire chaque année depuis 1995". La nécessité de 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.

En outre les mesures de sauvegarde créées par la CEDEAO en octobre 2013 sont contradictoires avec celles de l'APE et ne pourraient être mises en oeuvre, une contradiction qui a échappé aux Chefs d'Etat ayant paraphé l'APE. Un règlement CEDEAO du 30 septembre 2013 a en effet créé 2 sauvegardes : la Taxe Complémentaire de Protection (TCP) et la Taxe d'Ajustement à l'Importation (TAI). Qui plus est ces nouvelles mesures de sauvegarde de la CEDEAO sont plus faibles que celles adoptées initialement par l'UEMOA.

La Taxe d'Ajustement à l'Importation (TAI) ne pose pas vraiment de problème car c'est une taxe temporaire, au plus sur 5 ans, applicable lorsque le DD NPF d'un Etat membre 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 (notamment sur le riz). Toutefois la TAI est 2 fois moins protectrice que la TDP, Taxe Dégressive de Protection, qu'elle remplace.

La Taxe Complémentaire de Protection (TCP) est déclenchée soit quand le volume importé est supérieur d'au moins 25% au volume moyen importé sous le régime NPF (de la nation la plus favorisée, c'est-à-dire avec les DD frappant les pays ne bénéficiant pas de préférences tarifaires) les 3 dernières années, soit quand le prix CAF (prix à l'importation) NPF devient inférieur à 80% du prix CAF NPF des 3 dernières années. Le niveau de la TCP est décidé par l'Etat membre et peut aller jusqu'à 70% du prix CAF mais sans pouvoir excéder le DD consolidé à l'OMC. Par contre la CSS de l'UE lui permet de dépasser d'un tiers le DD consolidé. 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 d'actionner la TCP si le volume a fortement baissé par rapport aux 2 premières années. Et inversement 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. L'APE ne permettrait donc pas de déclencher la TCP en cas de baisse des prix, une faiblesse particulièrement grave en cette période de très forte volatilité des prix agricoles mondiaux libellés généralement en dollars, et accentuée par la forte volatilité des taux de change notamment entre l'euro (donc le franc CFA) et le dollar.

Une autre faiblesse de la TCP est qu'il s'agit d'une sauvegarde actionnée par chaque Etat membre de la CEDEAO, ce qui peut accroître les disparités de concurrence entre Etats membres, d'autant que les niveaux de leurs DD consolidés à l'OMC sont très différents. C'est 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 Etats membres. Ce qui réduira aussi les pressions que l'UE appliquera d'autant plus fortement sur chaque Etat membre qui voudrait faire jouer les sauvegardes de l'APE.

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 lignes tarifaires alors que la CSS n'a pas de limite temporelle et peut porter sur

31% des lignes tarifaires de l'UE. Après les 5 premières années, plus rien n'est prévu par la CEDEAO quelles que soient la hausse des volumes importés ou la baisse des prix !

Surtout on a assisté à une évolution de la portée des sauvegardes entre la TCI (Taxe conjoncturelle à l'importation) créée par l'UEMOA en septembre 1999, complétée par l'utilisation de "valeurs de référence" en douane différentes des prix CAF, la Taxe de Sauvegarde sur les Importations (TSI) créée par la CEDEAO en 2006, à laquelle s'ajoutait le Droit Compensateur de la CEDEAO (DC) et la TCP (Taxe Complémentaire de Protection) du TEC CEDEAO adopté en 2013.

La TCI de septembre 1999 visait à réduire les effets négatifs de la volatilité des prix du marché mondial et à contrecarrer les pratiques déloyales. Elle consistait en une taxe de 10% si le prix CAF était inférieur au "prix de déclenchement" (prix basé sur un calcul complexe se référant aux prix à l'exportation de l'UE et des USA), mais la TCI avait de grosses limites : elle ne portait que sur un nombre restreint de produits alimentaires, le taux de 10% était insuffisant pour contrer les pratiques déloyales (dumping, notamment sur la viande de volaille) et la TCI ne pouvait être actionnée que suite à une baisse du prix et pas suite à la hausse des volumes importés. Une alternative à la TCI était d'utiliser des "valeurs de référence" : *"Le mécanisme des valeurs de référence (ou valeurs forfaitaires, mercuriales, minimales) consiste pour le service des douanes à utiliser une valeur forfaitaire comme assiette des droits d'entrée lorsque le prix facturé pour le produit importé est inférieur à cette valeur forfaitaire... Cette valeur est déterminée par l'administration nationale, soit en fonction du besoin de protection d'une filière industrielle, soit en vue d'assurer la collecte des recettes fiscales, soit enfin, pour palier la difficulté à évaluer correctement un produit importé"*⁷. Mais le recours aux valeurs de référence était strictement encadré par l'OMC, à titre dérogatoire de l'Accord sur l'évaluation en douane et de façon transitoire (expiration au 30 juin 2007)⁸.

La Taxe de Sauvegarde sur les Importations (TSI) créée par la CEDEAO en 2006 améliore la TCI au sens où elle peut être actionnée par la hausse des volumes importés mais il ne s'agissait que d'une surtaxe temporaire pour protéger la production locale de la volatilité des prix internationaux et des vagues d'importations tandis qu'était institué à côté le "Droit Compensateur de la CEDEAO" pour compenser les subventions sur les importations venant des pays industrialisés. La TSI permettait de compenser jusqu'à 100% de la baisse des prix lorsqu'elle était d'au moins 20% sur les 6 derniers mois par rapport aux 6 mois correspondant de l'année précédente ou d'au moins 10% sur les 12 derniers mois par rapport aux 12 mois précédents. Et elle permettait une surtaxe de 50% lorsque le volume importé augmentait de plus de 50% sur les 6 derniers mois par rapport aux 6 mois correspondant de l'année précédente ou de moins de 20% sur les 12 derniers mois par rapport aux 12 mois précédents. Mais la TSI ne pouvait être activée que pendant 6 mois, renouvelable une fois. Quant au Droit Compensateur de la CEDEAO l'idée de compenser les subventions des pays exportateurs était excellente mais son mode de calcul le rendait inapplicable car il supposait le calcul de l'ESP (Estimation du soutien au producteur) du produit, un indicateur de soutien de l'OCDE très critiquable – car basé sur l'écart entre le prix intérieur et le prix mondial qui est un prix de dumping – et qui n'est pas calculé pour les produits des pays ACP, a fortiori pour la CEDEAO.

⁷ <http://hubrural.org/IMG/pdf/EtudesurFINALUEMOATEC.pdf>

⁸ <http://www.ictsd.org/bridges-news/passerelles/news/les-mesures-de-protection-n%C3%A9cessaires-pour-le-d%C3%A9veloppement-du-secteur>

Au total les mesures de sauvegarde de l'APE sont très faibles, inférieures à celles de la CEDEAO qui ne pourraient être mises en œuvre et très inférieures à celles dont dispose l'UE.

6) Des DD de l'UE sur ses produits alimentaires très supérieurs à ceux de la CEDEAO

En 2013 les DD du régime NPF de l'UE étaient, en équivalent *ad valorem* (les droits spécifiques ou mixtes ayant été rapportés à la valeur CAF), de 54,2% sur le blé, 38,6% sur l'orge, 40,9% sur le maïs, 27,9% sur le riz, 30,8% sur la farine de blé; 71,3% sur le sucre; 32,6% sur la viande bovine fraîche et 46,7% sur la viande bovine congelée; 43,2% à 46,7% sur le lait en poudre, 67% sur le beurre et 31,7% sur le fromage. Et ceci malgré que ces équivalents *ad valorem* aient beaucoup baissé par rapport aux années d'avant la flambée des prix depuis 2007. En fait le niveau de protection à l'importation des produits alimentaires de base de l'UE est bien supérieur à ses seuls DD puisque les fortes subventions agricoles compensatrices de la baisse des prix depuis les réformes de la PAC (politique agricole commune de l'UE) ont eu un puissant effet de substitution à l'importation en réduisant les besoins de DD élevés. Une raison de plus pour que la CEDEAO se dote d'une protection tarifaire bien supérieure à celle du TEC actuel.

Tableau 1 – Droits de douane de l'UE sur ses importations de quelques produits alimentaires en 2013

Code de produit	Importations en 2013			Droit de douane NPF	
	euros	tonnes	Prix CAF/t	spécifique ou mixte	Equiv <i>ad valorem</i>
1001 blé	1061680124	38864589	273	148 €/t	54,2%
1003 orge	13322517	552986	241	93 €/t	38,6%
1005 maïs	2553665610	111163030	230	94 €/t	40,9%
1006 riz	909054201	14474762	628	175 €/t	27,9%
1101 farine de blé	17339444	310220	559	172 €/t	30,8%
1701 sucre	2254561835	41229071	547	339 €/t	71,3%
0201 viande bovine fraîche	1075660827	1203089	8941	12,8% + 1768 €/t	32,6%
0202 viande bovine congelée	422800735	809568	5223	12,8% + 1768 €/t	46,7%
0402 lait concentré (dont en poudre)	26675416	91826	2905	1254 €/t	43,2-46,7%
0405 beurre	117153997	415566	2819	1896 €/t	67,3%
0406 fromage	436736798	746931	5847	1852 €/t	31,7%

Source : OMC pour les droits de douane et Eurostat pour les importations

7) L'UE s'obstine à nier l'effet de dumping de ses subventions agricoles internes

"Article 48 Cooperation in the areas of agriculture and food security:

5... *Chaque partie assure la transparence dans ses politiques et mesures de soutien interne. L'Union européenne doit donc envoyer, par tout moyen approprié, des rapports réguliers à l'Afrique de l'Ouest sur les mesures, y compris, en particulier, la base juridique, les formes des mesures et les sommes associées. Les parties peuvent échanger des informations sur toute mesure de politique agricole à la demande de l'une des Parties. 6 La Partie Union européenne s'engage à s'abstenir de recourir à des subventions à l'exportation pour les produits agricoles exportés vers l'Afrique de l'Ouest".*

On sait que l'UE s'obstine à affirmer dans toutes les instances de l'UE et internationales que les seules subventions à l'exportation sont celles accordées au niveau de l'exportateur – les "restitutions" en jargon communautaire – et que les subventions agricoles internes n'ont aucun "effet de distorsion des échanges", en clair de dumping, a fortiori lorsque ces subventions internes sont totalement "découplées" du niveau des prix ou de la production, comme c'est le cas pour plus de 90% des subventions agricoles de l'UE actuellement, celles représentées par les aides directes des "droits au paiement unique" (DPU) qui s'appelleront "droits au paiement de base" (DPB) à partir de 2015. Et pourtant cette obstination est un mensonge puisque l'Organe d'appel de l'Organe de règlement des différends de l'OMC a jugé à quatre reprises que les subventions agricoles internes ont un effet de dumping lorsque les produits sont

exportés : dans l'affaire des "Produits laitiers du Canada en décembre 2001 et décembre 2002, dans l'affaire "Coton des USA" en mars 2005 et dans l'affaire "Sucre de l'UE" en avril 2005⁹.

On a ainsi montré que les seules subventions de l'UE aux céréales, produits laitiers, viandes et oeufs exportés vers les pays ACP ont été de 750 M€ en 2012 et de 813 M€ en 2013, dont 414 M€ à l'AO¹⁰. Pour les céréales on a tenu compte des céréales incluses dans les produits transformés, à l'exception de celles incluses dans les aliments du bétail qui ont été prises en compte pour le calcul des subventions aux produits animaux exportés. Les 414 M€ à l'AO représentent 32% de la dotation annuelle des 1,3 Md€ prévus pour l'aide totale (du FED + de l'UE) à l'AO (6,5 Md€ sur 5 ans). Ces 414 M€ sont 2,8 fois supérieurs aux 150 M€ de DD que la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigéria auraient dû payer sur leurs exportations totales vers l'UE en 2013 sous le régime du SPG (système de préférences généralisées) qui prévaudrait si l'APE régional n'est pas ratifié. Les 73,8 M€ de subventions sur les exportations agricoles de l'UE à la CI ont représenté les trois-quarts (74,5%) des DD qu'elle aurait dû payer sur ses exportations totales vers l'UE en 2013 sous le régime du SPG. Et les 70,9 M€ de subventions sur les exportations agricoles de l'UE au Ghana représentent 180% des 39,4 M€ de DD qu'il aurait dû payer en 2013 pour ses exportations dans l'UE au titre du SPG.

Ajoutons le cas particulier des échanges de coton entre l'UE et l'AO en 2013. L'UE n'exporte évidemment pas de coton fibre (brut, cardé-peigné et déchets) vers l'AO (ou si peu : 88,6 tonnes) et a été par contre importatrice nette de 29 827 tonnes pour 42 M€. Mais elle a exporté au total 9 602 tonnes d'équivalent coton fibre en comptant celui inclus dans les filés, tissus, vêtements et linges de coton, pour 254,3 M€, avec un solde net de ses échanges de produits du coton de 204,9 M€. Puisque l'UE est champion du monde incontesté pour la subvention par tonne de coton fibre (brut, cardé-peigné et déchets), de 2 172 € en 2013 – soit 51,5% de plus que le prix FAB de 1 434 €/tonne à l'exportation –, la subvention totale à ces exportations a été de 20,9 M€. Ce qui représente 49,4% des exportations de coton fibre (brut, cardé ou peigné et déchets de coton) de l'AO vers l'UE et 43% de ses exportations totales de coton fibre vers l'UE, y compris celui inclus dans les filés, tissus, vêtements et linges. Ces 20,9 M€ sont aussi à comparer aux 2,75 M€ par an du "Cadre d'action du partenariat UE-Afrique sur le coton" d'autant qu'il concerne l'ensemble de l'Afrique¹¹.

Tableau 2 – Echanges de produits du coton de l'UE avec l'Afrique de l'Ouest en 2013

	Coton fibre				Filés, tissus			Vêtements, linges divers			Total coton
	brut	Cardé-peigné	déchets	Total	Produit	% coton	Total coton	Produit	% coton	coton	
Echanges en tonnes											
Exportations	5,4	2,6	80,6	88,6	10796	80%	8637	1168	75%	876	9602
Importations	28227	117	1571	29916	2702	"	2162	119	"	89	32167
Solde	-28222	-115	-1491	-29827	8095	"	6476	1131	"	848	-22503
Echanges en 1000 €											
Exportations	43	44	25	112	303939	80%	243151	14720	75%	11040	254303
Importations	40802	1319	183	42304	5737	"	4590	2341	"	1756	48650
Solde	-40759	-1274	-158	-42192	297202	"	237762	12380	"	9285	204855

Source : Eurostat

⁹ *Le dumping des céréales, viandes et produits laitiers de l'UE en 2012, notamment vers les pays ACP*, Solidarité, 5 mars 2014, <http://www.solidarite.asso.fr/Articles-de-2014,684>

¹⁰ *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*, Solidarité, 9 juillet 2014, <http://www.solidarite.asso.fr/Articles-de-2014,684>

¹¹ <http://news.aouaga.com/h/17652.html>

En conclusion, les aspects tarifaires de l'Accord APE AO sont très inéquitables et ne pourraient qu'enfoncer l'AO dans le sous-développement et la dépendance vis-à-vis de l'UE :

- l'AO ne pourrait pas augmenter ses droits de douane ni changer le classement des produits dans les 5 bandes de taux;
- l'AO ne pourrait pas devenir membre de l'OMC pour obtenir des droits consolidés lui permettant d'augmenter ses droits appliqués;
- l'AO ne pourrait pas augmenter ses taxes à l'exportation, donc ses recettes budgétaires;
- l'AO ne pourrait pas utiliser des restrictions quantitatives à l'importation alors que l'UE en utilise de façon implicite;
- les mesures de sauvegarde de l'APE sont bien trop faibles et ne permettront pas d'appliquer celles prévues par la CEDEAO. Et comme elles ne sont que temporaires elles ne pourraient compenser le dumping structurel de l'UE, en particulier sur les céréales (hors riz) qui ne sont pas placées dans la bande D des produits exclus de la libéralisation et pour lesquelles les subventions vers l'AO ont été de 173,8 M€ en 2013. De même environ 50% du lait concentré taxé à 5% reste libéralisé ce qui correspond à un dumping d'environ 25 M€ vers l'AO en 2013. Et les subventions de l'UE à ses exportations nettes de coton (y compris celui inclus dans les filés, tissus, vêtements et linges) vers l'AO sont environ 10 fois supérieures à son programme d'aide au coton de l'AO.
- les DD de l'UE sur ses produits alimentaires de base sont très supérieurs à ceux de l'AO.

Ces seuls aspects tarifaires justifient donc amplement de ne pas ratifier l'APE.

Mais la CEDEAO doit d'urgence déposer sa candidature à l'OMC, puis transformer ses DD consolidés en prélèvements variables de manière à stabiliser les prix agricoles à un niveau rémunérateur pour accroître la production au même rythme que la population¹².

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/Papers-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.

¹² J. Berthelot, *Réguler les prix agricoles*, l'Harmattan 2013 (voir le dernier chapitre).