



**Des droits de douane au taux de protection agricole total :
le cas des échanges Union européenne-Afrique de l'Ouest**
Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), le 7 février 2018

Les Accords bilatéraux de libre-change (ALE) conclus ou en cours de négociation entre l'UE et la majorité des pays émergents, mais aussi les APE (Accords de partenariat économique) entre l'UE et les pays ACP (d'Afrique, Caraïbes et Pacifique), visent essentiellement à ouvrir les marchés des pays partenaires, en réduisant les droits de douane (DD), pour accroître les exportations, et ceci dans le contexte de la doxa néo-libérale dominante selon laquelle l'accroissement des échanges est un facteur essentiel de la croissance économique.

Mais tous ces accords se gardent bien de traiter de la question des subventions agricoles internes qui ne pourrait soi-disant être débattue qu'au sein de l'OMC. Pourtant si ce sujet a été au centre de l'agenda de la Commission agricole de l'OMC depuis janvier 2016, l'UE et les Etats-Unis (EU) sont restés inflexibles sur les règles actuelles de l'Accord sur l'agriculture (AsA), l'UE pour ne pas remettre en cause la notification dans la boîte verte de ses aides directes soi-disant découplées, et les EU pour ne pas modifier les règles sur les stocks publics à des fins de sécurité alimentaire qui leur permettent de notifier aussi dans la boîte verte son aide alimentaire intérieure massive alors qu'elles interdisent aux pays en développement (PED), notamment à l'Inde, de le faire. Et, de fait, la Conférence ministérielle de l'OMC à Buenos Aires, qui devait entériner un accord sur ce thème, n'a fait aucun progrès.

Il est donc nécessaire de clarifier le débat en considérant conjointement les questions de protection agricole à l'importation et de subventions agricoles internes, comme l'OMC nous y invite (1^{ère} partie); en donnant des exemples pour quelques produits alimentaires de base échangés entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest (AO) (2^{ème} partie); et en montrant que les règles de l'OMC sur les subventions sont bien trop restrictives puisque la compétitivité très supérieure des produits agroalimentaires des pays développés, notamment de l'UE, sur celle des PED s'explique bien plus par leurs soutiens non agricoles actuels et passés et leurs subventions agricoles passées que par les seules subventions agricoles actuelles (3^{ème} partie).

I – Traiter conjointement la protection agricole à l'importation et les subventions agricoles

Le paragraphe 3 de l'annexe A du Programme de travail de Doha (aussi appelé Accord-cadre) du Conseil général de l'OMC du 31 juillet 2004 sur le "Cadre pour l'établissement de modalités concernant l'agriculture" stipule que "*Les réformes concernant les trois piliers forment un tout interdépendant et doivent être abordées d'une manière équilibrée et équitable*". Ces trois piliers sont l'accès aux marchés (c'est-à-dire la protection à l'importation), la concurrence à l'exportation (c'est-à-dire les subventions à l'exportation) et les soutiens agricoles internes. Ceci implique que la protection à l'importation doit inclure les subventions internes puisqu'elles ont un effet de substitution à l'importation et un effet de dumping en permettant d'exporter en dessous du coût de production moyen sans subvention. C'est aussi bien sûr le cas des subventions explicites à l'exportation mais, comme l'UE n'en n'utilise plus depuis 2014, on ne les inclut pas. On sait en effet que les réformes de la PAC (politique agricole commune) de l'UE et du Farm Bill des Etats-Unis (EU) depuis les années 1990 ont consisté à réduire les prix

agricoles intérieurs minimaux (*prix d'intervention* dans l'UE et *loan rate* aux EU) pour les rapprocher des prix mondiaux, en compensant la baisse par des aides directes, afin d'exporter plus sans dumping – puisque pour le GATT il n'y a pas de dumping tant que l'on exporte au prix du marché intérieur – et d'importer moins, puisque les firmes agroalimentaires ont moins besoin d'importer en achetant les matières premières agricoles sur le marché intérieur à des prix voisins des prix mondiaux. Cela est confirmé par l'article 3 de l'Accord de l'OMC qui interdit les "*subventions subordonnées, soit exclusivement, soit parmi plusieurs autres conditions, à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés*".

Concrètement cela implique que l'on doit ajouter au droit de douane (DD) – converti en équivalent ad valorem (EAV) dans le cas de DD spécifiques (par tonne ou tête de bétail) ou mixtes (DD ad valorem + spécifique), qui dominent pour les produits agricoles importés par l'UE – l'EAV des subventions pour obtenir le taux de protection total. Le rapport de l'OMC sur "Le commerce mondial en 2012"¹ cite les travaux de Kee et al. de 2008 selon lequel "*Pour 36 pour cent des lignes tarifaires faisant l'objet d'un soutien interne à l'agriculture, l'EAV de ce soutien est supérieur au tarif... Les pays dont l'EAV du soutien interne à l'agriculture est le plus élevé sont membres de l'UE... De plus, la contribution des principales MNT [mesures non tarifaires] et du soutien agricole interne au taux de protection total (qui inclut les droits de douane) augmente aussi avec le PIB par tête*"².

Dans un discours du 19 juin 2003 devant la Confédération des industries agro-alimentaires de l'UE, Pascal Lamy, alors Commissaire de l'UE au commerce avant de devenir Directeur général de l'OMC en 2005, avait souligné les 4 manières de promouvoir les exportations européennes, dont "*la quatrième manière, c'est tout simplement d'acheter sur le marché domestique à des prix concurrentiels. Se pose donc la question des prix internes et des réformes nécessaires pour les réduire. Nous entrons ici sur le terrain du soutien interne, également discuté à l'OMC. Grâce aux réformes successives de la PAC, les prix internes, particulièrement des matières premières comme le blé, sont devenus très compétitifs. Les performances de l'industrie de transformation le démontrent. Nous devons continuer en ce sens. Nous devons aussi garder le cap de la transformation de nos modes de soutiens, pour qu'ils aient un impact minimal sur le commerce. C'est le sens de la nouvelle réforme de la PAC, et de leur importance au regard de la négociation à l'OMC sur le soutien interne*"³.

II – Calcul du taux de protection total additionnant le DD et la subvention pour quelques produits alimentaires de base échangés entre l'UE28 et l'Afrique de l'Ouest en 2016

Les importations de blé de basse et moyenne qualité de l'UE28 (code 100199), hors quota tarifaire de 3,112 millions de tonnes (Mt), ont porté en 2016 sur 277 576 tonnes assujetties à un DD spécifique de 95 euros par tonne (€/t) qui, pour un prix CAF (coûts, assurances, fret) de 195 €/t, correspondait à un EAV de 48,7%⁴. L'UE28 a exporté 2,399 Mt de blé en AO en 2016 (sans tenir compte du blé inclus dans les produits céréaliers transformés) à un prix FAB (franco à bord) de 173,1 €/t avec une subvention de 60,4 €/t, correspondant à un taux de subvention (ou de dumping) de 34,9%. Le taux de protection total en EAV a donc été de 73,6%. Un taux à

¹ https://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/anrep_f/world_trade_report12_f.pdf

² <http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/OTRIpaper.pdf>

³ *De Doha à Cancún - Défis et opportunités des négociations à l'OMC pour le secteur agro-alimentaire*, séminaire de l'assemblée générale de la Confédération des industries agroalimentaires de l'UE, Bruxelles, 19 juin 2003, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/july/tradoc_113875.pdf

⁴ *The subsidies to the EU exports of cereal products to West Africa in 2015 and 2016*, SOL, March 17, 2017, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>

comparer à celui de 5% du tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO, qui passera à 0 si l'APE régional d'AO est finalisé, et qui sera déjà effectif pour les APEi intérimaires (APEi) de Côte d'Ivoire (CI) et du Ghana qui sont appliqués depuis le 3 septembre 2017 et 15 décembre 2017 respectivement.

Les exportations de poudre de lait (codes 04021019 et 04022118) de l'UE28 à l'AO en 2016 ont bénéficié d'une subvention moyenne de 67,2 €/t correspondant à un taux de dumping de 27.8%⁵. Comme l'EAV du DD spécifique NPF (hors quotas tarifaires) sur les importations de l'UE28 a été de 74,6%, le taux de protection total a donc été de 102,4%. Un taux à comparer, comme pour le blé, à celui de 5% du TEC et des APEi de CI et du Ghana sur la poudre de lait et qui passera aussi à 0 dès le début de la libéralisation. De même la subvention par tonne de lait condensé liquide (codes 04021019 et 04022118) était identique en équivalent lait mais l'EAV du DD spécifique était de 98,7%, soit un taux de protection total de 127,4%.

L'UE28 a importé en 2016 du reste du monde (RdM) 110 209 tonnes de morceaux et abats congelés de poulet (code 020714) à un prix FAB de 1825,8 €/t alors que le DD spécifique NPF était de 1024 €/t, ce qui correspond à un DD AV de 56,1%. En se limitant à la seule subvention de 120 €/t aux aliments du bétail d'origine européenne (essentiellement les céréales) alors que les exportations de 166 413 tonnes du même produit en AO l'ont été à un prix FAB de 659,8 €/t, soit un EAV des subventions de 18,2%, le taux de protection total a donc été de 74,2%.

L'UE a importé 921 tonnes d'abats congelés de viande bovine (code 020629) en 2016 à un taux de DD AV de 116,2% (dont un DD AV de 12,8% plus 3041 €/t de DD spécifique équivalant à 103,4% pour un prix CAF de 2929,7 €/t). De son côté l'UE28 a exporté 56 836 t du même produit en AO à un prix FAB de 705,5 €/t grâce à des subventions de 1215 €/t (chiffre de 2013⁶, soit un taux de dumping de 172,2%). Le taux de protection total était donc de 288,4% !

L'UE28 a importé en 2016 1,120 Mt d'abats congelés de viande de porc (code 020649) à un prix FAB de 1201,2 €/t mais à DD nuls et en a exportés 41 518 tonnes en AO à un prix FAB de 541,5 €/t avec une subvention de 217 €/t (portant essentiellement sur l'alimentation du bétail d'origine européenne), équivalent à un taux de protection total de 40%.

Le tableau suivant compare les taux de protection total, subventions incluses, de l'UE28 et du TEC de la CEDEAO et des DD des APEi de CI et du Ghana sur les produits précédents.

Taux de protection total de l'UE28 avec les DD du TEC et des APEi de CI et du Ghana en 2016

EAV	Blé tendre	Poudre de lait	Lait condensé	Abats poulets	Viande bovine	Abats de porc
Codes	100199	04021019, 04022118	040291, 040299	020714	020629	020649
DD EAV	48,7%	74,6%	98,7%	56,1%	116,2%	0%
Subvention en EAV	34,9%	27,8%	27,8%	18,2%	172,2%	40%
Taux de protection total	73,6%	102,4%	127,4%	74,2%	288,4%	40%
DD TEC CEDEAO	5%	5%	10% ou 20%	35%	35%	35%
DD APEi CI et Ghana				20%	20%	20%
Avantage de l'UE28	68,6%	97,4%	107,4% ou 117,4%	54,2%	268,4%	20%

⁵ L'énorme dumping des produits laitiers extra-UE et vers les APE d'AO, SADC, CEMAC et EAC en 2016, SOL, 10 avril 2017, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>

⁶ 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, SOL, 9 juillet 2013, <https://www.sol-asso.fr/articles-de-2014/>

L'écart des taux de protection entre l'UE28 et l'AO est énorme et va l'être encore plus, à défaut de l'APE d'AO⁷, avec les APE intérimaires de Côte d'Ivoire⁸ et du Ghana⁹, où le DD sur les céréales hors riz et la poudre de lait passeront à 0 dès le début de la libéralisation.

III – La boîte en or des soutiens non agricoles présents et passés et des soutiens agricoles passés

Malgré cette nécessaire prise en compte des subventions pour évaluer le taux de protection total agricole il faut savoir que les règles de l'OMC ne prennent en compte que les subventions *spécifiques* à un secteur d'activité, ici les subventions agricoles, et de la seule année en cours ou au mieux des toutes dernières années. Ceci conformément aux articles 1, 2 et 8 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires :

"1.2 Une subvention... ne sera assujettie aux dispositions de la Partie II ou à celles des Parties III ou V que s'il s'agit d'une subvention spécifique au regard des dispositions de l'article 2.

2.1 Pour déterminer si une subvention, telle qu'elle est définie au paragraphe 1 de l'article premier, est spécifique à une entreprise ou à une branche de production ou à un groupe d'entreprises ou de branches de production... les principes suivants seront d'application...

*8.1 Les subventions ci-après seront considérées comme ne donnant pas lieu à une action :
a) les subventions qui ne sont pas spécifiques au sens de l'article 2".*

C'est pourquoi SOL (anciennement Solidarité) avait proposé lors de la Conférence ministérielle de l'OMC à Hong Kong en décembre 2005 de mettre dans une "boîte en or" tous les types de soutiens non agricoles présents et passés et les soutiens agricoles passés¹⁰.

En effet la plus forte compétitivité actuelle des produits agroalimentaires occidentaux, notamment de l'UE, par rapport à celle des pays en développement (PED), notamment des pays ACP, résulte beaucoup moins de l'écart de leur niveau de DD ou/et de subventions agricoles actuelles – a fortiori lorsqu'elles sont calculées par habitant ou par actif agricole en équivalent plein temps ou UTA (unité de travailleur agricole) – que des soutiens non agricoles actuels et passés et des soutiens agricoles passés, depuis des décennies et même des siècles, notamment grâce à une forte protection à l'importation et à des subventions internes et à l'exportation, ainsi qu'à des taxes à l'exportation.

Ces soutiens non agricoles présents et passés ont largement réduit le coût de production unitaire des produits agroalimentaires des pays occidentaux, notamment de l'UE, par rapport à ceux des PED, en particulier grâce aux éléments suivants (liste non exhaustive) :

- infrastructures de transport et d'information efficaces (y compris infrastructures immatérielles, dont de recherche);

⁷ *Pertes de recettes douanières de l'Afrique de l'Ouest avec APE et sans APE*, SOL, 3 février 2018, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2018/>

⁸ *La mise en œuvre absurde de l'APE intérimaire de Côte d'Ivoire*, SOL, 25 janvier 2018, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2018/>

⁹ *La mise en œuvre absurde de l'APE intérimaire du Ghana*, SOL, 28 janvier 2018, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2018/>

¹⁰ *La boîte verte : une boîte noire qui cache la boîte en or*, Solidarité, 6 décembre 2005, https://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/posp56_e.htm

- accès généralisé gratuit à l'enseignement, au moins pour l'enseignement primaire et secondaire, y compris avec des enseignements agricoles spécifiques;
- santé et retraites des agriculteurs largement financées par l'ensemble des contribuables, au moins dans l'UE;
- consommateurs aisés (par rapport à ceux des PED), au pouvoir d'achat en hausse, capables de payer des prix minima aux agriculteurs, même s'ils sont trop bas; contrairement à la situation des PED pauvres où le pouvoir d'achat des consommateurs est très faible et souvent en baisse;
- faibles taux d'inflation : celui de décembre 2016 a été de 1,1% dans la zone euro et de 2,1% aux Etats-Unis contre 18,5% au Nigéria et 15,4% au Ghana;
- taux d'intérêt bas, en particulier pour les prêts agricoles subventionnés;
- protection élevée des importations agricoles et des industries naissantes depuis des décennies;
- Etats relativement démocratiques capables de faire respecter les contrats commerciaux, de lutter contre la corruption (mais pas contre l'évasion fiscale dans les paradis fiscaux), notamment en collectant les DD et en empêchant l'extorsion illicite d'argent par les forces de l'ordre;
- pillage des ressources des PED pendant les siècles d'esclavage et de colonisation;
- exploitation néo-coloniale depuis, par l'endettement des PED vis-à-vis des pays développés et des institutions internationales sous leur contrôle, et par des accords de libre-échange inéquitables.

C'est pourquoi, même si l'OMC décidait de critères plus stricts pour la boîte verte, les pays développés pourront toujours augmenter leurs subventions de la boîte en or pour maintenir la compétitivité de leurs agriculteurs et industries agro-alimentaires. Ils trouveront toujours les moyens d'assurer leur souveraineté alimentaire. En particulier, au lieu de maintenir des institutions agricoles spécifiques il suffira de les intégrer dans des institutions à vocation plus large afin que la nature spécifique des subventions disparaisse et que l'on ne puisse donc les attaquer à l'OMC.

Un bon exemple est celui du financement public des infrastructures de transport qui ne sont pas spécifiques aux produits agricoles mais qui leur sont très bénéfiques, comme le montrent les subventions pour améliorer la navigabilité du Mississippi : *"Le Mississippi est une artère vitale pour les expéditeurs de céréales qui transportent des produits du Midwest vers le golfe du Mexique. L'industrie céréalière a insisté sur la nécessité de moderniser certains barrages... Le monde vient au grenier de l'Amérique pour ses stocks alimentaires et nous devons être prêts... Une autre raison d'investir dans l'infrastructure du fleuve Mississippi est l'augmentation attendue du trafic lié à l'élargissement du canal de Panama... ce qui conduira à une diminution de 12% du coût du transport du maïs vers l'Asie... Les améliorations prévues pour les voies navigables et les chemins de fer américains aideront à préserver l'un des plus forts avantages concurrentiels pour les acheteurs étrangers – des coûts de transport abordables ... L'adoption par le Congrès de la Loi sur la réforme et le développement des ressources de transport fluvial [en 2014] a reconnu l'importance de maintenir des voies navigables vitales comme le*

Mississippi"¹¹. A contrario le coût de transport de marchandises par cargo de Lagos au Nigeria à Tema au Ghana est supérieur à celui de Lagos à Rotterdam parce qu'il n'existe pas de compagnie maritime effectuant régulièrement cette liaison.

Concluons : face au triple défi qui pèse sur les pays ACP, notamment sur ceux d'AO – explosion démographique, déficit alimentaire croissant, réchauffement climatique –, leurs responsables politiques doivent cesser d'être au garde-à-vous devant les règles de l'OMC, façonnées par l'UE de concert avec les EU pour défendre leurs intérêts égoïstes, en les dénonçant comme contraires aux Objectifs du développement durable adoptés par les Nations Unies en 2015.

De son côté l'UE doit renoncer à imposer les APE et dénoncer ceux déjà signés afin de redonner espoir aux jeunes Africains privés d'avenir chez eux et qui risquent leur vie pour venir dans l'UE qui ne veut pas les accueillir.

¹¹ <http://www.feedandgrain.com/magazine/u.s.-invests-in-key-rail-and-river-infrastructure>