

UNIVERSITE LIBRE DE BRUXELLES
Colloque Agricultures, ruralités et développement
22, 23 et 24 mai 2017

Le piège des Accords de Partenariat Economique UE-ACP

Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr)

PLAN

- I – Genèse et impacts généraux des APE
 - 1.1 – Genèse et état des lieux des APE
 - 1.2 – L'impact général des APE
 - 1.2.1 – La méthodologie des études d'impact des APE
 - 1.2.2 – Les autres contraintes des APE pesant sur les pays ACP
 - II – Les impacts spécifiquement agricoles des APE
 - 2.1 – Les trois défis auxquels est confrontée l'agriculture d'Afrique de l'Ouest
 - 2.2 – Le dumping massif des exportations alimentaires de l'UE28 en AO
 - 2.3 – L'APE aggraverait le déficit alimentaire de l'AO
 - 2.4 – Le coût des DD à payer sur les exportations vers l'UE sans APE est très exagéré
 - 2.5 – Les pressions des firmes agroalimentaires de l'UE pour signer les APE
 - 2.6 – Les alternatives aux APE
- Conclusion : l'UE se tire elle-même une balle dans le pied en promouvant les APE

Le colloque est centré sur l'agriculture, la ruralité et le développement. Toutefois, comme les Accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne (UE) et les pays ACP concernent les échanges de tous produits, il est utile de présenter les aspects généraux des APE avant d'approfondir leur impact spécifique aux produits agricoles et alimentaires.

I – Genèse et impacts généraux des APE

L'histoire et l'impact des APE sur les pays ACP – d'Afrique-Caraïbes-Pacifique, tous d'anciennes colonies de France, Royaume-Uni (RU), Portugal, Italie, Espagne, à l'exception du Libéria –, illustre le constat que leur accès à l'indépendance politique depuis 1960 est resté formel, l'UE ayant tout fait pour leur imposer ces accords de paupérisation économique.

1.1 – Genèse et état des lieux des APE

Deux arguments majeurs, économique et juridique, ont été avancés pour remplacer les préférences commerciales non réciproques des Conventions de Lomé depuis 1975 par l'Accord de Cotonou de juin 2000 instaurant les APE.

L'argument économique de la Commission européenne justifie les APE avec un raisonnement par l'absurde : puisque les accords commerciaux préférentiels n'ont pas empêché les pays ACP de s'appauvrir, les exposer au libre-échange avec leur principal partenaire commercial déclencherait nécessairement une réaction salutaire qui accroîtrait fortement leur compétitivité ! Le Commissaire au commerce Peter Mandelson l'a répété dans tous ses discours de 2006 et 2007 et Jacques Gallezot reprend cet argument dans son rapport de février 2017 sur l'Observatoire de la compétitivité dans le cadre de l'APE UE-Afrique de l'Ouest : "*Sans incitation à l'amélioration de la compétitivité, puisque protégés de la concurrence internationale, les pays ACP sont devenus importateurs de produits finis dont les matières sont*

*pourtant produites localement... Les pays de l'AO ne peuvent se permettre de maintenir un régime commercial basé sur des préférences qui n'induisent pas un véritable développement et ne contribuent pas significativement à la réduction de la pauvreté"*¹. Comme si l'ouverture du poulailler au renard permettrait aux poulets de résister, les 16 Etats d'AO ayant en 2016 un PIB moyen par tête 19 fois inférieur à celui de l'UE28 (1 519 € contre 29 000 €).

L'argument juridique est que les préférences commerciales non réciproques n'étaient plus compatibles avec les règles de l'OMC, surtout après que l'UE y a été condamnée 2 fois pour violation du principe de non-discrimination suite aux plaintes des 9 pays d'Amérique latine exportateurs de bananes de devoir payer des droits de douane (DD) à l'UE alors que les pays ACP étaient exemptés. Pourtant, si la discrimination est interdite selon un critère géographique, elle est possible selon le niveau de développement. D'où la mise en œuvre du "système de préférences généralisées" (SPG) bilatéral de l'UE depuis 1971 pour les pays en développement (PED) – qui bénéficient de DD inférieurs d'environ 30% à ceux du régime de la "nation la plus favorisée" (NPF) appliqués aux pays développés – et de droits nuls et sans quotas tarifaires pour les "pays les moins avancés" (PMA), depuis la Décision "Tout sauf les armes" de l'UE de 2001. D'où aussi le statut SPG+ qui exempte aussi de DD l'essentiel des exportations vers l'UE des PED respectant des critères de vulnérabilité économique et de mise en œuvre de 27 conventions internationales sur les droits humains et sociaux, la protection de l'environnement et la bonne gouvernance. Or le PIB par tête des 9 pays d'Amérique latine était en 1995 2,3 fois supérieur à celui des 3 pays d'Afrique de l'Ouest exportateurs de bananes (Cameroun, Côte d'Ivoire et Ghana) et est devenu 3,9 fois supérieur en 2016 (5 557 \$ contre 1 433 \$). Même l'Inde, qui avait poursuivi l'UE sur le régime SPG+ en 2002, ne devrait pas s'y opposer puisque son PIB par tête de 2016 est de 20% supérieur à celui de ces trois pays.

L'UE pourrait encore demander une dérogation à l'OMC pour maintenir ses préférences non réciproques puisque la "guerre de la banane" a été doublement enterrée. D'abord par l'accord à l'OMC de décembre 2009 où les pays d'Amérique latine ont accepté que l'UE maintienne ses importations à droits nuls des pays ACP en contrepartie d'une baisse des DD sur leurs exportations, de 148 € la tonne (€/t) en 2010 à 114 €/t en 2017. Ensuite par les Accords de libre-échange (ALE) conclus avec ces pays en 2012 qui ont programmé une réduction plus forte des DD, passant à 75 €/t à partir de 2020 ainsi que la suppression des quotas d'importation. Si l'UE avait enterré cette guerre dès 2000 elle aurait pu obtenir une dérogation à l'OMC pour prolonger les accords de Lomé, notamment pour les pays d'Afrique sub-saharienne (ASS), comme les Etats-Unis (EU) l'ont obtenue pour l'AGOA (African Growth Opportunity Act) également en mai 2000, exemption renouvelée pour 10 ans en 2015 avec le consensus unanime de l'OMC, y compris de l'UE. Mais il n'est pas trop tard pour demander cette dérogation, notamment dans le cadre des réflexions sur l'accord qui succèdera à celui de Cotonou qui expire en 2020.

Mais l'UE n'a pas voulu renouveler les accords non réciproques avec les pays ACP car elle poursuit une stratégie d'accès aux marchés tous azimuts en multipliant ses ALE avec de nombreux PED, afin d'accroître ses exportations tout en garantissant son approvisionnement en matières premières aux prix mondiaux. Une stratégie amplifiée depuis la stagnation des négociations du Cycle de Doha à l'OMC et clairement énoncée dans les documents "Europe globale" d'octobre 2006 du Commissaire au commerce Peter Mandelson et "Le commerce pour tous" de juin 2015 de la Commissaire Cecilia Malmström.

¹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/february/tradoc_155303.pdf

La priorité donnée au commerce sur le développement s'est traduit par le fait que les APE ont été négociés par la Direction Générale (DG) Commerce de la Commission européenne alors que les Conventions de Lomé l'avaient été par la DG Coopération et développement (DEVCO). Pour atteindre ses objectifs commerciaux l'UE a imposé que les APE soient négociés non avec l'ensemble des pays ACP comme ils le demandaient, mais avec 7 APE régionaux, dont 5 en Afrique subsaharienne (ASS) plus ceux des Caraïbes et du Pacifique. C'est l'UE qui a défini les périmètres géopolitiques des 5 APE régionaux d'ASS, souvent en contradiction avec les périmètres des Communautés économiques régionales (CER), s'assurant que chacun comprenait des PMA et des non PMA (ou PED). En imposant que tous les Etats de chaque APE régional suppriment leurs DD sur 80% environ des exportations de l'UE, cela annulait les préférences de sa Décision "Tout sauf les armes" de 2001 reconnaissant aux PMA le libre accès à son marché tout en pouvant continuer à taxer les exportations de l'UE. Et ceci au prétexte de favoriser l'intégration régionale de chaque APE si l'on maintenait des régimes commerciaux différents puisque la libre circulation des produits obligerait les PMA à taxer les importations venant des PED pour ne pas être envahis par les produits que ceux-ci importeraient à droits nuls de l'UE.

Pourtant une solution juridique compatible avec "Tout sauf les armes" et les règles de l'OMC aurait consisté à déduire du pourcentage à libéraliser celui des exportations de l'UE vers les PMA. Pour l'APE Afrique de l'Ouest (AO) 43,5% des exportations de l'UE aux 13 PMA en 2015 auraient été à déduire des 76,3% à libéraliser et, pour l'Afrique de l'Est, 45,4% des exportations aux 4 PMA en 2015 auraient été à déduire des 82,6% à libéraliser. Mais l'UE a refusé cette interprétation juridique contrariant par trop ses objectifs commerciaux.

Les négociations de l'APE AO ont commencé en 2003 mais les Etats d'AO ont émis très vite des réserves, appuyés par les mobilisations de leurs sociétés civiles, et le Président Wade du Sénégal a participé le 7 janvier 2008 à Dakar à une marche de protestation. Mais, sous la pression des lobbies des affaires de l'UE, notamment ceux impliqués dans les exportations de bananes, ananas, cacao et conserves de thon de Côte d'Ivoire (CI) et du Ghana, ces deux pays ont paraphé des APE intérimaires (APEi) avec l'UE fin 2007 et début 2008 afin de continuer à exporter vers l'UE sans payer les DD du SPG. Le Nigéria a refusé de signer un APEi car il exporte peu de produits agricoles mais essentiellement des produits pétroliers non taxés par l'UE. Comme la CI et le Ghana craignait que la Commission européenne ne retire aux PED non PMA leur accès au marché de l'UE sans DD ni quota si l'APE régional n'était pas ratifié avant le 1^{er} octobre 2016, le 3 septembre 2016 l'APEi de CI a commencé à être appliqué provisoirement après que le Parlement ivoirien l'ait ratifié le 12 août 2016 ce que le Parlement européen avait fait dès le 25 mars 2009. Le Ghana a ratifié son APEi le 3 août 2016, ce que le Parlement européen a fait le 30 novembre et il est appliqué à titre provisoire depuis le 15 décembre 2016.

Les Chefs d'Etat d'AO ont fini par parapher² l'APE régional le 10 juillet 2014 à Accra et le Conseil des ministres de l'UE a autorisé sa signature le 12 décembre 2014 sous réserve de sa

² La terminologie des étapes de mise œuvre des traités commerciaux internationaux est complexe : la première est le "paraphe" du traité par les négociateurs officiels (hauts fonctionnaires) qui confirment son contenu – ce qui a été fait pour l'APE AO le 30 juin 2014 à Ouagadougou –, la seconde la "confirmation du paraphe", c'est-à-dire de l'intention de finaliser le traité, par les Chefs d'Etat – ce qui a été fait pour l'APE AO le 10 juillet 2014 à Abuja –, la troisième la signature formelle par tous les Chefs d'Etat – ce qui a été fait pour l'APE AO le 12 décembre 2014 par le Conseil des affaires étrangères de l'UE mais 3 Etats d'AO (Nigéria, Gambie, Mauritanie) ne l'ont toujours pas fait – et cette signature suffit pour que la Commission européenne décide "l'application provisoire" du traité. Mais la "mise en œuvre" officielle nécessite la "ratification" qui, pour l'APE AO, doit être le fait de tous les Etats de l'UE et des deux tiers de ceux d'AO.

conclusion impliquant que tous les Etats d'AO le signent. Le Parlement européen a tenu de multiples débats sur l'APE, son opinion dominante étant qu'il ne voit pas comment il pourrait s'opposer à un APE que la majorité des Chefs d'Etats africains souhaitent signer. Au 22 mai 2017 le Nigéria et la Gambie n'ont toujours pas signé et la Mauritanie vient seulement de conclure en mai 2017 un accord d'association avec la CEDEAO pour la réintégrer en 1919 (elle l'avait quittée en 2000) afin d'adhérer à son tarif extérieur commun (TEC) et à son Schéma de libéralisation des échanges (SLEC). Le Nigéria a maintenu son opposition à la signature depuis que le Président Muhammadu Buhari a déclaré à l'assemblée plénière du Parlement européen le 3 février 2016 que son pays ne pouvait signer l'APE qui menacerait par trop son industrialisation. Comme le Nigéria comptait 78% du PIB et 52% de la population de l'AO en 2014 en cas de refus définitif de signer l'APE celui-ci serait enterré. En cas de signature tous les Etats de l'UE et les deux tiers de ceux d'AO devront le ratifier – car il s'agit d'un accord "mixte" compte tenu de son volet "développement" à côté de celui des échanges –, mais la Commission européenne considère que l'absence de ratification ne s'oppose pas à "l'application provisoire" comme on le voit pour l'APE UE-Cariforum appliqué provisoirement depuis 2009 sans que tous les Etats du Cariforum et de l'UE l'aient ratifié à ce jour. C'est clairement un déni de démocratie vis-à-vis des parlements.

L'APE UE-CAE (Communauté de l'Afrique de l'Est) a été paraphé par les négociateurs le 16 octobre 2014, a été signé le 1^{er} septembre 2016 par le Kenya et le Rwanda et le Kenya l'a ratifié le 6 octobre 2016, mais cela ne suffit pas pour son application provisoire puisque la Tanzanie, l'Ouganda et le Burundi ont maintenu leur refus de le signer formellement, ce qui a conduit les 5 Chefs d'Etat à reporter à début janvier 2017 une décision collective de le signer ou pas. Mais la réunion a été reportée à plusieurs reprises et devrait se tenir le 20 mai 2017, sans grand espoir d'aboutir puisque la Tanzanie a répété, comme le Nigéria, que l'APE ruinerait son programme d'industrialisation. En outre l'UNECA (Commission des Nations Unies pour l'Afrique) vient de faire un rapport, pas encore rendu public, concluant que "*Si l'APE UE-EAC est pleinement mis en œuvre la région risque de perdre des opportunités commerciales avec d'autres partenaires et des pertes de production industrielle, de bien-être et de PIB*"³. La Commission européenne n'a pas appliqué sa menace de supprimer l'accès du Kenya au marché de l'UE à DD nuls au 1^{er} octobre 2016 en invoquant sa bonne volonté suite à sa ratification de l'APE régional. Pourtant Sandra Gallina, responsable des APE à la DG Commerce, a affirmé le 13 octobre 2016 que l'accès du Kenya au marché de l'UE ne peut se prolonger indéfiniment, la seule solution compatible avec l'OMC étant la mise en œuvre de l'APE régional d'Afrique de l'Est.

En Afrique centrale, seul le Cameroun a ratifié l'APE-UE CEMAC en juillet 2014 et il est entré en application provisoire le 4 août 2014. Mais les 5 autres Etats de la CEMAC – Tchad, Gabon, République du Congo, République centrafricaine, Guinée équatoriale – ne l'ont pas signé mais voudraient le faire maintenant moyennant certaines modifications au texte signé par le seul Cameroun, ce que la Commission européenne refuse catégoriquement comme elle a refusé la demande du Nigéria d'apporter certaines modifications au texte de l'APE AO, confortant son refus de signer.

L'APE UE-SADC (South African Development Community) a été signé par les deux parties le 14 septembre 2016, ratifié par le Parlement européen le 14 septembre et est appliqué provisoirement depuis le 10 octobre 2016.

³ <http://allafrica.com/stories/201704230019.html>

L'APE UE-ESA (Eastern and Southern Africa) ne concerne que 4 des 19 membres du COMESA – Maurice, Seychelles, Madagascar et Zimbabwe – qui est appliqué provisoirement depuis le 14 mai 2012. Mais 5 des 15 autres membres du COMESA appartiennent déjà à d'autres APE : 4 à l'EAC (Burundi, Kenya, Rwanda, Ouganda) et 1 à la SADC (Swaziland).

L'APE UE-Pacifique n'est appliqué provisoirement que par 2 des 14 États du Pacifique : Papua Nouvelle Guinée depuis mai 2011 et Fiji depuis juillet 2014.

1.2 – L'impact général des APE

Pour être plus précis on se centrera sur l'APE AO en se limitant à quelques aspects pour les 3 principaux APE d'ASS (CEMAC, EAC et SADC). On analysera d'abord les impacts financiers avant les autres contraintes posées à l'espace politique des pays d'ASS. L'impact des APE sur l'UE elle-même sera traité dans la conclusion. La question des droits de douane à payer sur les exportations des PED non PMA vers l'UE sans APE sera traitée dans la seconde partie sur les produits agricoles car ces droits à payer concernent essentiellement les exportations agricoles.

1.2.1 – La méthodologie des études d'impact des APE

La DG commerce est doublement incohérente sur les méthodes des études d'impact des APE : en renonçant à publier celles dont les résultats contrarient ses attentes et du fait des limites des méthodes basées sur des modèles d'équilibre général, ce qui a conduit SOL à suivre une autre méthode.

1.2.1.1 – Les limites des modèles d'équilibre général pour mesurer l'impact des APE

La DG Commerce, comme la plupart des institutions internationales, ne jure que par le verdict des modèles d'équilibre général calculable (ou à la limite d'équilibre partiel), censés apporter une vérité scientifique indiscutable.

L'étude d'impact de l'APE AO par la DG Commerce préparée conjointement avec des experts de l'IFPRI repose essentiellement sur le modèle d'équilibre général calculable (CGEM) le plus récent présenté ainsi : *"La base de données utilisée est le Global Trade Analysis Project-GTAP 9, une base de données mondiale entièrement documentée et accessible au public qui contient des liens bilatéraux complets d'information, de transport et de protection entre 140 régions pour tous les 57 produits GTAP pour 2011"*⁴. Pourtant cette information est loin d'être complète et solide car ce GTAP n'englobe que 7 des 15 pays de la CEDEAO (les 8 autres sont regroupés dans "le reste de la CEDEAO"), même s'ils représentent l'essentiel de la population et du PIB de l'AO, et l'impact sur la pauvreté et l'inégalité ne repose que sur deux pays (Nigeria et Ghana). Les données du GTAP-9, le plus récent, sont basées sur des tableaux d'entrées-sorties (TES) par pays dépassés, tirés des matrices de comptabilité sociale (MCS) bien plus anciennes et disparates selon les pays : 1998 pour la Côte d'Ivoire, 2003 pour le Bénin, 2005 pour le Burkina Faso, la Guinée et le Sénégal, 2006 pour le Nigeria et le Togo⁵. Et les données contenues dans ces TES sont très différentes d'un pays à l'autre : le nombre de secteurs (c'est-à-dire des produits) inclus vont de 29 au Bénin et au Nigeria à 30 en Guinée, au Sénégal et au Togo, 34 en Côte d'Ivoire et 41 au Ghana. Le nombre de secteurs pour les produits agricoles bruts et transformés varie encore plus (6 en Côte d'Ivoire et au Nigeria, 7 au Bénin et au Togo, 11 en Guinée, 12 au Burkina et au Ghana) et les sources de prix sont inconnues au Nigeria et au Bénin. Et, comme tous les modèles d'équilibre général ou partiel, celui de la DG Commerce utilise beaucoup

⁴ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/april/tradoc_154422.pdf

⁵ <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/7642.pdf>

d'élasticités (de production, d'importation, de consommation...) qui sont inconnus pour l'AO mais recopiés de la littérature internationale existante, et il n'existe qu'un seul ménage pour chaque pays qui assume le rôle de consommateur et de producteur. L'étude part aussi de principe que l'AO n'améliorera pas le taux de recouvrement des DD qui est loin de correspondre à 100%. Le plus ahurissant est que les pertes de DD ne tiennent pas compte de la hausse de 64,4% de la population d'AO de 2015 à 2035 (quand la libéralisation programmée sera terminée), dans la mesure où la méthode prétend ne pas en avoir besoin puisqu'elle compare l'impact en fin de période avec l'APE – où les DD sur les importations venant de l'UE baissent progressivement en fonction du calendrier de libéralisation et où l'UE ne taxe pas les exportations de l'AO – et sans APE où l'AO peut continuer à taxer ses importations venant de l'UE mais doit payer des DD sur ses exportations vers l'UE. En effet la situation de base n'est pas celle actuelle de l'Accord de Cotonou mais celle où les PED non PMA doivent payer les DD du SPG ou NPF (sur certains produits dont les bananes). Du moins Lionel Fontagné du CEPII, auteur d'une autre étude d'impact de 2008 sur les APE d'ASS financée par la DG Commerce⁶, m'a dit ne pas l'avoir prise en compte dans son modèle d'équilibre partiel basé sur les données de 2002-04 et ne pas savoir si la DG commerce l'a prise en compte dans son étude de 2016. Il y a peu de chances que cela ait été fait puisque David Laborde de l'IFPRI a participé aux deux études. Il est pourtant évident que la hausse de la population de l'AO aura un impact considérable à la fois sur ses besoins d'importation et sa capacité d'exportation, même si cela aura bien moins d'importance pour l'UE28 dont la population devrait stagner et vieillir. Le rapport de la DG Commerce de mars 2016 écrit que les importations totales de l'AO, y compris avec le reste du monde, augmenteront en 2035 de 1,2% avec l'APE, dont de 23,3% venant de l'UE, par rapport à la situation sans APE. Mais l'homme de la rue lisant ce rapport retient que les importations augmenteront de 1,2% par rapport à 2015 et trouve curieux qu'elles n'augmentent pas plus puisque la population augmentera de 64%.

1.2.1.2 – La DG Commerce a refusé de diffuser trois études d'impact commandées

Bien que la DG Commerce ait commandé à des bureaux d'étude renommés les trois dernières études sur l'impact de l'AO d'avril 2008, d'avril 2012 et de janvier 2016 elle a refusé de les publier car elles concluaient à un impact négatif pour l'AO, mais elles ont été "fuitées"⁷. Ainsi la première étude du cabinet français ITAQA, préparée par 2 chercheurs de l'Université du Havre, un de l'Université du Québec et le quatrième de l'IFPRI, concluait en avril 2008 : "*Nos scénarios ne conduisent pas à une accélération de la croissance si on la compare au statu quo que constitue le régime de Cotonou. Au contraire, le PIB réel est toujours inférieur à son niveau de référence pour toutes les années de la simulation*". Autre conclusion : "*La consommation des ménages semblent bénéficier des APE, puisque les effets sont généralement positifs au début du processus de libéralisation : la baisse du prix des biens de consommation permet aux ménages d'accroître leur volume de consommation. Par la suite, les effets de l'accord sur l'activité économique (PIB, dépenses publiques) se font sentir et, en 2024, la consommation des ménages est négativement affectée*". Cela contredit l'affirmation de Sandra Gallina, responsable des APE à la DG Commerce, lors du débat de la Commission INTA du Parlement européen du 13 octobre 2016, disant que les pertes de recettes douanières liées à l'ouverture du marché ne sont pas un préjudice net pour le Ghana puisque ses producteurs bénéficieront d'intrants et d'équipements moins chers et que les consommateurs bénéficieront de prix plus bas. Plus généralement la baisse des prix à la consommation est le principal argument de toutes les études sur les ALE, y compris des études sur l'OMC, puisque les consommateurs

⁶ http://lionel.fontagne.free.fr/papers/fontalabmita_JAE.pdf

⁷ <http://www.bilaterals.org/?four-impact-studies-of-the-west&lang=en>. La quatrième étude à laquelle il est fait référence, celle de l'Université de Lagos, n'a pas été commandée par l'UE.

représentent 100% de la population, dont les gains immédiats sont supérieurs aux pertes de revenus des producteurs et des recettes douanières. Sachant que toutes ces études ne raisonnent qu'à court terme et présument que la baisse des prix à l'importation est répercutée sur les consommateurs.

Le second rapport d'ITAQA, d'avril 2012, tient compte de l'offre de libéralisation tarifaire de la CEDEAO et conclut à une baisse de recettes douanières de 20,8% à la fin du processus de libéralisation en 2040, avec baisse de 5,2% des investissements, de 1,9% du PIB et de 0,5% de la consommation tandis que les échanges intra-AO baissent de 2%.

Le rapport de janvier 2016 de l'IFPRI (qui a participé aux rapports ITAQA) conclut : *"Les recettes douanières à l'importation sont affectées négativement par la réforme, de -7,7% pour le Bénin à -25,8% pour le Burkina Faso, ce qui peut affecter la capacité de financer les services publics... Les résultats concernant le bien-être sont négatifs pour le Nigéria, le Sénégal, le Bénin, le reste de la région CEDEAO, et positifs seulement pour le Togo et la Côte d'Ivoire"*.

Quant au rapport de la DG Commerce de mars 2016, il conclut que *"Une simulation de l'impact des réductions tarifaires dans l'APE montre des gains positifs pour l'Afrique de l'Ouest"*, une conclusion surprenante puisque le rapport écrit que *"les droits de douane de l'Afrique de l'ouest recouverts en 2035 seront inférieurs en moyenne de 11,7% à ceux de la situation sans APE"*. Il conclut aussi que *"L'impact est positif en termes de production et d'exportations. La rémunération des facteurs de production est en général positivement affectée par l'APE, quoique à un faible niveau"*. Conclure que *"les exportations de l'Afrique de l'Ouest à l'UE augmenteront de 4,1%"* n'est pas étonnant puisque le rapport compare la situation de 2035 avec l'APE à celle sans APE où les exportations des 3 PED ne seraient plus frappées de DD. Plus généralement la conclusion positive est surprenante puisque David Laborde de l'IFPRI avait aussi participé au rapport de l'IFPRI de janvier 2016 comme aux deux rapports d'ITAQA de 2008 et 2012 qui concluaient à un impact globalement négatif. Pour une analyse complète du rapport de la DG Commerce, lire les commentaires de SOL⁸.

1.2.1.3 – La méthodologie adoptée par SOL pour les pertes de recettes douanières

Dans ces conditions, SOL a préféré estimer les pertes de recettes douanières (RD) – DD plus TVA sur les importations – en comparant la situation actuelle résultant de l'Accord de Cotonou – où l'AO taxe ses importations venant de l'UE et où ses exportations vers l'UE ne sont pas taxées (sauf celles du Nigéria) – au début de l'application de l'APE (avec T0=2015) et à la fin de la période de libéralisation (T20=2035) et jusqu'en 2050 (T35). Car, en considérant que la base sans APE est celle où les exportations des 3 PED d'AO payent les DD du SPG (pas seulement le Nigéria mais aussi la CI et le Ghana), les rapports commandés par la DG Commerce doivent estimer l'incidence de ces DD sur leurs exportations effectives vers l'UE. Ensuite on a basé le calcul des pertes de RD sur les étapes suivantes :

- 1) Comme les statistiques douanières de l'AO sur les importations ne sont pas fiables et en retard et que celles de Comtrade et d'ITC TradeMap ne le sont pas plus et se limitent aux codes à 6 chiffres, on a retenu les données d'Eurostat sur les exportations FAB de l'UE plus une estimation de l'écart moyen entre les valeurs FAB UE et CAF AO.
- 2) On ajoute la hausse des importations et RD liées à la hausse de la population.

⁸ SOL's comments of the DG Trade's report on the West Africa-EU EPA, 4 May 2016, <http://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b/>

3) On tient compte de l'incidence des importations et des RD liées au détournement des échanges favorisant les importations venant de l'UE et les pertes de RD sur les moindres importations venant du reste du monde et les pertes de TVA sur les importations intra-AO (il n'y a pas de DD en principe intra-AO).

4) Puisque l'essentiel des importations venant du reste du monde ne sont pas détournées elles continuent à fournir des RD ce qui permet d'en déduire les pertes nettes de RD dues à l'APE. Pour l'APE d'AO, les pertes annuelles de RD sur les importations passeraient de 66 millions d'euros (M€) en T5 (première année de libéralisation, en 2020) à 4,6 milliards d'euros (Md€) en T20 (2035) et 7 Md€ en T35 (2050) et les pertes cumulées atteindraient 32,2 Md€ en T20 et 120 Md€ en T35⁹. Ceci résulte des pertes de RD sur les importations venant de l'UE28-RU (Royaume-Uni, en tenant compte du Brexit) ainsi que sur les importations venant du reste du monde et intra-AO en raison du détournement des échanges lié à l'APE. Bien que les importations de l'AO venant de l'UE-RU correspondaient en 2015 à seulement 26,5% de ses importations totales, ses pertes de RD dues à l'APE seraient de 17,4% de ses revenus douaniers nets en T20 et de 20,6% dans T35.

Pour l'APE de la CEMAC – en supposant que l'APE serait signé par les 6 pays de la CEMAC et pas seulement par le Cameroun comme aujourd'hui – les pertes annuelles de RD sur les importations venant de l'UE28-RU plus celles venant du reste du monde et d'intra-CEMAC passeraient de 41,5 M€ en 2016 à 1 Md€ en 2029 et 1,7 Md€ en 2050 et les pertes cumulées atteindraient 8,1 Md€ en 2029 et 36,4 Md€ en 2050¹⁰. Et les pertes de RD dues à l'APE serait de 32,5% de ses revenus douaniers totaux nets en 2029 et 36,8% en 2050.

1.2.2 – Les autres contraintes des APE pesant sur les pays ACP

Les contraintes suivantes joueront dans l'APE régional et plus encore dans les APEi.

- La Commission européenne ment sur les aides spécifiques aux APE en affirmant que le programme d'aide à l'APE (PAPED) apportera 6,5 Md€ à l'AO de 2015 à 2020 alors que la DG développement souligne qu'il s'agit d'un reciblage des aides programmées par le FED (Fonds européen de développement), la BEI (Banque européenne d'investissement) et des fonds normaux de la Coopération de l'UE et qu'il n'y a pas de fonds additionnels spécifiques pour l'APE¹¹. Et, parmi les pressions exercées sur le Nigéria pour l'amener à signer, l'ambassadeur de l'UE au Nigéria, Michel Arrion, a déclaré que l'UE s'engage à financer le PAPED à hauteur de 6,5 Md€ tous les 5 ans jusqu'en 2035¹². Une promesse sans fondement puisque l'Accord de Cotonou expire en 2020 et que l'on ne sait s'il sera renouvelé et avec quel budget, et sûrement pas jusqu'en 2035, et que le Budget global de l'UE n'est aussi programmé que jusqu'en 2020. Sans parler du fait que le Royaume-Uni, qui va quitter l'UE, contribue pour 14,5% au 11^e FED qui n'est pas un budget de l'UE mais est financé par chaque Etat membre. A fortiori la mise en œuvre de l'article 60 de l'APE AO n'est pas crédible : *"L'Afrique de l'Ouest s'engage à mettre en place des réformes fiscales dans le cadre de la transition fiscale induite par la libéralisation. L'Union européenne s'engage à apporter un appui à l'Afrique de l'Ouest dans la mise en œuvre*

⁹ *Pertes douanières de l'Afrique de l'Ouest avec l'APE et sans APE*, SOL, 7 février 2017, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>

¹⁰ *Pertes de recettes douanières de la CEMAC dues à l'APE avec l'UE28-RU*, SOL, 12 février 2017, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>

¹¹ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/epa-brochure_en.pdf

¹² <http://www.bilaterals.org/?eu-threatens-to-stop-market-access>

de ces réformes. Compte tenu de ces réformes, l'Union européenne s'engage à apporter des ressources financières pour la couverture de l'impact fiscal net agréé entre les Parties, relatif à la période de démantèlement tarifaire". D'autant que l'APE interdit d'augmenter les taxes à l'exportation au-delà de leur niveau en T0 sans l'accord de l'UE, ce qui affecterait particulièrement la CI où elles dépassent les DD à l'importation. Pourtant Jacques Gallezot prend en compte cette promesse dans son rapport sur les indicateurs de compétitivité de l'AO avec l'APE.

- Clause de statu quo ou interdiction d'augmenter les DD appliqués en T0. Cette disposition empêcherait les CER (Communautés économiques régionales : CEDEAO, CEMAC, EAC, SADEC, COMESA, Cariforum, CER du Pacifique) de devenir membres à part entière de l'OMC ou du moins de tirer parti de l'obtention de DD consolidés – les seuls négociés à l'OMC – permettant de relever les DD appliqués jusqu'au niveau des DD consolidés en fonction de la conjoncture.

- Clause NPF : l'AO dans l'APE régional comme la CI et le Ghana dans leurs APEi devraient étendre à l'UE le traitement plus favorable – notamment des réductions tarifaires – accordé à d'autres grands pays développés ou émergents avec lesquels ils concluraient des accords commerciaux.

- Clause de "rendez-vous" : l'APE AO prévoit que, six mois après la conclusion de l'APE, les négociations devraient *commencer* pour élargir la libéralisation à de nouveaux thèmes que tous les PED ont refusé à l'OMC : services, propriété intellectuelle, investissement, concurrence, marchés publics, paiements courants et mouvements de capitaux, etc. Mais les APEi vont plus vite puisque l'élargissement doit être *conclu* un an après la signature des APEi.

- Sauvegardes bilatérales : elles ne joueraient qu'en cas de fortes hausses des quantités importées mais pas en cas de chute des prix à l'importation. Or, dans le contexte actuel de forte volatilité des prix et du taux de change de l'euro – qui est aussi celui du franc CFA pour 8 Etats d'AO et les 6 Etats de la CEMAC –, une sauvegarde liée aux prix est indispensable. Par contre l'UE peut prendre des mesures exceptionnelles de sauvegarde en cas de baisse des prix du sucre importé.

- Sauvegardes multilatérales : l'APE AO prévoit que l'UE n'utilisera pas pendant plus de 5 ans les sauvegardes multilatérales de l'article XIX du GATT, de l'Accord sur les sauvegardes et de l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture, ce qui implique qu'elle pourra les utiliser ensuite. Il n'y a pas d'article pour les sauvegardes multilatérales dans les APEi, et aucune allusion n'est faite aux sauvegardes de la CEDEAO. Pourtant, la taxe complémentaire de protection (TCP) – une surtaxe au TEC – est appliqué aux produits importés des pays tiers aussi bien en cas de hausse des volumes importés qu'en cas de baisse des prix à l'importation. Chaque Etat de la CEDEAO peut fixer le niveau de la TCP jusqu'à 70% de son DD NPF consolidé à l'OMC. L'APE AO ou les APEi empêcheraient d'utiliser la TCP aux importations venant de l'UE, en contradiction avec l'intégration régionale.

- Interdiction de restrictions quantitatives, alors que l'UE les utilise pour ses produits agricoles sensibles dans la plupart de ses autres accords de libre-échange.

- Les APE n'ouvrent pas toutes grandes les portes de l'UE aux exportations des pays ACP, même s'il s'agit de PMA, car il faut respecter les critères sur les règles d'origine, même si elles sont assouplies avec l'APE, et sur les règles sanitaires et phytosanitaires de l'UE qui ne le sont pas.

- Alors que l'intégration régionale est présentée comme le premier objectif des APE, le détournement des échanges au profit de l'UE et au détriment des échanges intra-CER et la perte de compétitivité des entreprises régionales face aux produits de l'UE importés sans DD favoriseront la désintégration régionale. La mise en œuvre des APEi de CI et du Ghana promeut d'ores et déjà cette désintégration même si l'APE régional n'est pas finalisé puisqu'une partie des importations de ces deux pays venant de l'UE se retrouveront directement ou indirectement dans les autres pays d'AO¹³. Même si, au cours du débat du 13 octobre 2016 de la Commission INTA du Parlement européen sur la ratification de l'APEi du Ghana la Ministre des Affaires étrangères, Mme Hannah Tetteh, a déclaré qu'il n'y a pas de risque de réexportation vers les autres pays de la CEDEAO des produits importés de l'UE car le Schéma de libéralisation des échanges (SLEC) ne permet pas d'exporter vers les autres pays de la CEDEAO ceux importés à DD nuls de pays tiers, les seuls produits circulant sans DD étant les produits agricoles bruts régionaux, les produits de l'artisanat régional et les produits transformés incluant au moins 35% de valeur ajoutée. Même si ces critères étaient respectés – ce dont on peut douter compte tenu du laxisme des règles d'origine de la CEDEAO et de l'absence de contrôle sérieux par les services douaniers – les produits du Ghana et de CI, y compris les produits agricoles bruts, vont bénéficier de coûts de production réduits par rapport à ceux du reste de la CEDEAO par l'importation à DD nuls d'intrants et équipements venant de l'UE. D'autant que les importations du Ghana en 2015 venant de l'UE-RU portant sur des intrants et équipements ont constitué 93% de toutes ses importations libéralisées. D'ailleurs les exportations du Ghana vers le reste de la CEDEAO sont bien plus importantes que celles vers l'UE¹⁴. Il en résulte que, d'ores et déjà, la CI et le Ghana vont attirer beaucoup plus d'investissements que le reste de la CEDEAO puisqu'ils sont assurés de bénéficier d'importations d'intrants et d'équipements moins chers.

- On ne saurait oublier l'impact catastrophique de l'APE en termes humains, puisque, avant même que l'APE soit mis en œuvre, selon FRONTTEX les immigrants illégaux dans l'UE arrivés de 5 pays identifiés d'AO (Nigéria, Côte d'Ivoire, Guinée, Sénégal, Gambie) sont passés de 26 356 en 2014 à 48 662 en 2015 et 91 401 en 2016¹⁵. Le rapport ajoute : "*En 2016 plus de 100 000 immigrants illégaux d'Afrique de l'Ouest ont été détectés*". Avec l'APE leur nombre comme celui des noyés en Méditerranée bondirait, probablement plus et pendant plus longtemps que l'exode actuel des Syriens, Irakiens, Afghans et Libyens, compte tenu de l'explosion démographique attendue en AO. La forte poussée du chômage, de la misère et l'absence de perspectives à long terme ne pourraient qu'inciter les jeunes à rejoindre les groupes terroristes comme Boko Haram au Nigéria et les autres mouvements jihadistes comme ACMI et Ansar Eddine au Nord Mali.

II – Les impacts spécifiquement agricoles des APE

Avant d'analyser l'impact des APE sur l'agriculture des pays ACP, on doit rappeler les 3 défis auxquels les pays d'ASS, en particulier d'AO, sont confrontés, avec ou sans APE, en particulier dans leurs relations avec l'UE, qui se traduisent notamment par un important dumping des exportations alimentaires de l'UE. On verra ensuite que la DG Commerce prétend que les APE ne devraient pas avoir d'impact négatif sur l'agriculture des pays ACP puisqu'ils peuvent affecter

¹³ *La ratification absurde de l'APE intérimaire de Côte d'Ivoire*, SOL, 31 décembre 2016, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>; *La ratification absurde de l'APE intérimaire du Ghana*, SOL, 31 décembre 2016, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>

¹⁴ MacLeod, Jamie; Von Uexkull, Jan Erik; Shui, Lulu, *Assessing the economic impact of the ECOWAS CET and economic partnership agreement on Ghana*, 1st January 2015, <http://documents.worldbank.org/curated/en/845041467999971258/Assessing-the-economic-impact-of-the-ECOWAS-CET-and-economic-partnership-agreement-on-Ghana>

¹⁵ http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf

prioritairement aux produits agricoles les 20% d'importations exclues de la libéralisation. Par ailleurs les PED non PMA, épaulés par la DG Commerce et les médias, ont exagéré le coût de la non signature des APE en termes de DD à payer sur leurs exportations agricoles vers l'UE et ceci sous la pression des multinationales européennes concernées par ces exportations.

2.1 – Les trois défis auxquels est confrontée l'agriculture d'Afrique de l'Ouest

L'ASS, en particulier l'AO, fait face au triple défi de l'explosion démographique, du changement climatique et d'un déficit alimentaire croissant.

La population d'ASS devrait doubler de 2017 (1,247 Md d'hab) à 2050 (2,478 Md), celle d'Afrique centrale (les 6 Etats de la CEMAC) serait multipliée par 2,1, celle d'AO par 2,15 (de 372 M à 798 M) et celle des 5 Etats d'Afrique de l'Est (CAE) par 2,25 (de 171 M à 384 M). Alors que l'agriculture emploie 60% des actifs en ASS comme en AO, l'ONU anticipe une hausse de 47% de la population rurale d'ASS de 2011 à 2050 (de 632 M à 927 M) et l'étude RuralStruc de 2012 de la Banque mondiale souligne la nécessité de créer 200 M d'emplois ruraux supplémentaires de 2010 à 2025. La Banque mondiale ajoute que l'impact de la croissance agricole est de 2 à 4 fois plus élevé que celui de la croissance non agricole sur les personnes les plus pauvres. Encore faut-il, comme le recommandent l'IAASTD et IPES-Food¹⁶, promouvoir les petites exploitations familiales utilisant des systèmes de production agro-écologiques et non des exploitations d'agro-business intensives en intrants chimiques et capital qui détruiraient les emplois agricoles et l'environnement compte tenu du changement climatique. Selon le PNUE un réchauffement de deux degrés réduirait de 10% le rendement agricole total en ASS d'ici 2050 et un réchauffement supérieur (plus probable) le réduirait de 15 à 20%¹⁷.

L'AO est passée d'un excédent de ses échanges agricoles avec tous pays de 328 M€ en 2000 à un déficit de 4,9 Md€ en 2013 et son déficit alimentaire (avec poissons et boissons mais sans produits agricoles non alimentaires) est passé de 139 M€ à 5,7 Md€. Mais sans les échanges de café-cacao-épices – qui ne sont pas des produits alimentaires de base – le déficit alimentaire est passé de 2,2 Md€ à 11,4 Md€. Quant aux échanges alimentaires avec l'UE28, ils sont restés excédentaires pour l'AO, passant de 1,049 Md€ en 2000 à 692 M€ en 2013 avant de bondir à 3,622 Md€ en 2016. Toutefois sans café-cacao-épices l'AO serait resté déficitaire de 443 M€ en 2000, 2,516 Md€ en 2013 et 1,713 Md€ en 2016. Comme la population d'AO a augmenté de 2,75% par an en moyenne de 2000 à 2013 et le déficit alimentaire avec tous pays de 33,06%, le déficit par tête a donc augmenté de 30,3% en moyenne et, sans les échanges de café-cacao-épices, il a augmenté de 3% par an.

2.2 – Le dumping massif des exportations alimentaires de l'UE28 en AO

Un premier constat est que, bien que l'UE ait fortement réduit ses subventions explicites à l'exportation (restitutions) sur les produits alimentaires de base – dont céréales, produits laitiers, viandes et sucre – et les ait totalement supprimées depuis 2014, les subventions internes croissantes depuis les réformes de la PAC de 1992, 1999, 2003, 2004 et 2009, les ont largement remplacées. L'allégation de la Commission européenne que les subventions découplées n'ont pas d'effet de dumping car notifiées en boîte verte à l'OMC est d'autant plus facile à réfuter que l'Organe d'appel de l'OMC l'a fait à 4 reprises dans les affaires Produits laitiers du Canada de

¹⁶ http://www.ipes-food.org/images/CoreDocs/West-Africa-concept-note_EN.pdf

¹⁷ <http://www.un.org/africarenewal/fr/magazine/%C3%A9dition-sp%C3%A9ciale-agriculture-2014/1%E2%80%99afrique-face-au-changement-climatique>

décembre 2001 et décembre 2002, Coton des Etats-Unis de mars 2005 et Sucre de l'UE d'avril 2005. Et, comme le découplage n'existe pas, toutes les exportations agricoles de l'UE peuvent être attaquées à l'OMC pour dumping¹⁸.

SOL a ainsi montré que les subventions de l'UE28¹⁹ à ses exportations de céréales en AO ont été de 227,5 M€ en 2015 pour 3,505 Mt de céréales (dont 823 007 tonnes incluses dans les produits transformés) et de 214,6 M€ en 2016 pour 3,375 Mt (dont 919 414 t dans les produits transformés)²⁰. De même les subventions aux exportations de produits laitiers vers les 4 Communautés économiques régionales (CER) d'AO, CEMAC, CAE et SADC ont été de 216 M€ en 2016 pour 3,220 Mt d'équivalent-lait, dont de 168,6 M€ vers l'AO pour 2,5 Mt d'équivalent-lait²¹.

Signalons une étude de la CNUCED de 2016 sur "L'impact des subventions de la boîte verte sur la productivité, la production et le commerce international agricole"²² montrant qu'une stabilisation à leur niveau de 2001 des subventions de la boîte verte des EU (hors aide alimentaire intérieure) et des aides directes découplées de l'UE aurait augmenté la production agricole des PED en 2011 de 3 à 5% et leurs recettes d'exportation de 55% pour les non PMA et de 32% pour les PMA. Par contre la production agricole des EU aurait baissé de 15% et celle de l'UE de 19% et les importations agricoles des EU auraient augmenté de 200% et celles de l'UE de 85%.

2.3 – L'APE aggravera le déficit alimentaire de l'AO

La DG Commerce prétend que les APE ne devraient pas avoir d'impact négatif sur l'agriculture des pays ACP puisqu'ils peuvent affecter prioritairement aux produits agricoles les 20% d'importations exclues de la libéralisation. En réalité plusieurs CER négociant des APE ont choisi de protéger un minimum d'industries naissantes, les obligeant à libéraliser certains produits alimentaires de base. En particulier 37,5% des importations agricoles d'AO seraient libéralisées et 25% de celles de la CEMAC alors que l'Afrique de l'Est (CAE) ne libéraliserait que 9,6% de ses importations agricoles venant de l'UE28-RU.

2.3.1 – L'APE AO libéraliserait 37,5% de ses importations agricoles venant de l'UE28-RU

Sur 26,052 Md€ d'exportations FAB de l'UE28-RU en AO en 2015, les produits agricoles en ont représenté 15% (3,919 Md€). Mais, alors que 76,2% des exportations totales, soit 19,857 Md€, seraient libéralisées progressivement, 37,5% des exportations agricoles le seraient aussi, soit 1,469 Md€ représentant 7,4% des exportations libéralisées. 80,4% des produits agricoles libéralisés, taxés à 5% (groupe A), le seraient dès le début de la libéralisation en année T5, 17,1%, taxés à 10% (groupe B), seraient totalement libéralisés en T10 et 2,5%, taxés à 20% (groupe C) seraient totalement libéralisés en T20.

¹⁸ *Analysis of the main controversies on domestic agricultural supports*, SOL, 11 May 2017; *Les soutiens agricoles (MGS et SGEDE) de l'UE notifiés à l'OMC et effectifs en 2013-14*, SOL, 30 avril 2017 : <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>

¹⁹ Certes analyses récentes de SOL ont porté sur l'UE28-RU et pas sur l'UE28, anticipant la sortie du Royaume-Uni de l'UE après le Brexit. Ces analyses ne sont donc pas toutes comparables.

²⁰ *Subventions aux exportations de produits céréaliers de l'UE à l'Afrique de l'Ouest en 2015 et 2016*, SOL, 16 mars 2017, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>

²¹ *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/>

²² http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ecidc2014misc1_bp10.pdf

Les céréales hors riz et certains produits laitiers constituent les deux principaux produits agricoles libéralisés, leurs DD passant de 5% à 0 dès T5. D'une part 2,681 Mt de céréales brutes ont été exportées pour 544 M€, sans compter les 167 M€ des 823 000 t de céréales brutes incluses dans les produits céréaliers transformés exportés (farine, gruaux, malt, amidon, gluten, préparations, bière, whisky, gin et vodka). D'autre part 327,4 M€ de produits laitiers seraient libéralisés dès T5, 0,4% seulement étant taxés à 10% et libéralisés en T10. La poudre de lait (codes 040210, 040221 et 040229) représente 70% du total, les aliments sevrage 20% (code 190110), le lactosérum concentré 3,4% (code 040410).

A cet égard soulignons l'ignorance majeure de la DG Commerce sur la situation de l'agriculture d'AO quand elle écrit dans son rapport d'évaluation de l'APE de mars 2016 : "*On s'attend à ce que presque tous les secteurs d'Afrique de l'Ouest bénéficient de l'APE par la hausse des exportations – avec les hausses les plus élevées dans les secteurs suivants : céréales (10,2%), autres produits alimentaires (9,9%), viande rouge (8,4%)*". Or les céréales sont les principales importations agricoles de l'AO, passées de 7,1 Mt en 2000 à 16,1 Mt en 2013 (hausse de 6,1%/an), dont de 3,9 Mt à 7,4 Mt pour le blé (de 4.4%/an), et le volume des céréales exportées par l'UE28 (y compris celles incluses dans les produits céréaliers transformés) a été de 3,5 Mt en 2015 et 3,4 Mt en 2016, grâce à des subventions de 217,9 M€ en 2015 et 203,7 M€ en 2016. La même ignorance concerne la viande rouge puisque l'UE n'a pas importé un seul kg de viande bovine d'AO en 2015 où elle a par contre exporté 83 468 tonnes pour 69,6 M€ et en a importé seulement 22 tonnes en 2016 où elle en a exporté 84 895 tonnes pour 68,9 M€, avec des subventions d'environ 30 M€. Cette ignorance de la DG Commerce sur la réalité de l'agriculture d'AO, qui constitue son principal secteur productif, en dit long sur la fiabilité de l'ensemble de son rapport de mars 2016 mais aussi sur la crédibilité de David Laborde de l'IFPRI qui y a participé comme il avait participé aux rapports de Fontagné en 2008, de l'ITAQA en avril 2008 et avril 2012 et de l'IFPRI en janvier 2016, rapports concluant à l'impact négatif de l'APE.

Le rapport de Jacques Gallezot sur l'Observatoire de la compétitivité de l'AO semble aussi ignorant de la réalité des exportations de l'AO quand il écrit : "*Variation des exportations de l'AO par grandes filières... On considère ici la production excédentaire de l'AO – les exportations selon un découpage en filière. Ce découpage doit être finalisé avec les organisations de producteurs pour identifier plus précisément le produit de base et ses dérivés (lait, fromage, poudre de lait, etc., produit de la mer frais, conserves, etc.). Huit grandes filières sont ainsi proposées : Lait, Volailles, Oignons, Tomates, Fruits tropicaux, Produits de la mer, Textile, Oléagineux*"²³. Il va de soi que l'AO n'exporte ni produits laitiers ni volailles.

2.3.2 – L'APE CEMAC libéraliserait 25% de ses importations agricoles

Les exportations agricoles (et piscicoles) de l'UE28-RU ont représenté 17,6% des exportations totales de l'UE28-RU vers la CEMAC en 2015 qui ne libéraliserait que 25% de ces exportations agricoles, ayant représenté 14,1% des DD perçus sur ces exportations en 2015. Mais les DD sur les exportations agricoles ont représenté 24,6% des DD totaux dont 56,8% des DD sur les produits exclus et 5,5% des DD sur les produits libéralisés. Cela explique que le DD moyen agricole de 22,1% a été supérieur à celui de 15,9% pour tous les produits, dont de 25,3% sur les produits exclus et de 12,5% sur les produits agricoles libéralisés.

²³ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/february/tradoc_155303.pdf

2.3.3 – L'APE d'Afrique de l'Est ne libéraliserait que 9,6% de ses importations agricoles

La CAE (Communauté d'Afrique de l'Est) ne libéraliserait que 392 M€ sur 433 M€ d'exportations agricoles de l'UE28 en 2015²⁴. Les pourcentages seraient de 90,7% pour le Kenya – 252 M€ sur un total de 278 M€ – et de 90% pour les quatre PMA (Burundi, Rwanda, Tanzanie et Ouganda) : 140 M€ sur un total de 155 M€. Les seuls produits agricoles libéralisés sont le blé tendre (il est déjà libéralisé avant l'APE, la farine et le blé dur étant taxés à 60%) et les oléagineux (chapitre 12). Les produits les plus taxés sont la crème de lait et la poudre de lait (à 60%) et plusieurs lignes tarifaires du sucre et sucreries (chapitre 17) sont taxés à plus de 100%. Les autres produits agricoles sont taxés à au moins 25%, comme la plupart des produits transformés non agricoles. Il en découle que les subventions de l'UE sur ses exportations agricoles vers la CAE sont bien plus faibles²⁵ que vers l'AO, la CEMAC²⁶ et la SADC²⁷ (Communauté de l'Afrique australe) qui a des droits d'importation également inférieurs à ceux de la CAE.

2.4 – Le coût des DD à payer sur les exportations vers l'UE sans APE est très exagéré

L'argument majeur ayant incité les pays ACP à signer les APE régionaux ou intérimaires réside dans les droits de douane (DD) à payer à l'UE sur les exportations des PED non PMA, puisque ces derniers bénéficient d'une entrée à DD nuls du régime "Tout sauf les armes" qu'il y ait ou pas d'APE. Or ces DD portent essentiellement sur les exportations agricoles dont l'essentiel concerne 4 produits pour l'AO : bananes, produits transformés du cacao, conserves de thon et ananas. Pour les bananes seul le régime NPF s'applique, y compris pour le SPG+ qui par contre est à DD nul pour le cacao transformé, les conserves de thon et les ananas où prévaut le SPG. Ces 3 PED d'AO auraient dû payer au total 167,6 M€ en 2015 pour leurs exportations vers l'UE28-RU, dont 114,2 M€ pour la CI, 44,6 M€ pour le Ghana et 8,8 M€ pour le Nigéria, seul des 3 PED à devoir payer les DD NPF ou SPG depuis 2008 puisqu'il a refusé de signer un APE intérimaire comme l'ont fait la CI et le Ghana. Quant au Kenya il devrait payer 70 M€ frappant essentiellement ses exportations de fleurs coupées et d'haricots frais mais ne paierait pratiquement rien sous le régime SPG+. Le tableau suivant compare les DD du SPG et SPG+.

DD SPG ou SPG+ sur exportations de CI, Ghana, Nigeria, Kenya vers l'UE28-RU en 2015 sans APE

	UE28-RU	DD GSP et NPF		DD SPG+ et NPF		GSP+/GSP
	importations	euros	taux	euros	taux	
Côte d'Ivoire	3880338614	114244201	3,70%	38303403	0,99%	33,53%
Ghana	2116620179	44552453	2,10%	5030053	0,24%	11,29%
Nigéria	16448588276	8839001	0,54%	2672265	0,02%	30,23%
Les 3 PED AO	22445547069	167635655	0,75%	46005721	0,20%	27,44%
Kenya	945171470	69955584	7,40%	209460	0,02%	0,30%

Source : <http://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b/>

²⁴ *L'APE Afrique de l'Est-UE ne libéraliserait que 9,6% des exportations agricoles de l'UE*, SOL, 30 mai 2016, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b/>

²⁵ *Pertes de droits de douane de l'Afrique de l'Est avec l'UE28-RU en cas d'APE*, SOL, 31 décembre 2016, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2016/06/EAC-duties-losses-on-imports-from-EU28-UK-from-2015-to-2040-if-the-EPA-is-signed-31-12-2016.pdf>

²⁶ *Pertes de recettes douanières de la CEMAC dues à l'APE avec l'UE28-RU*, SOL, 12 février 2017 : <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>

²⁷ *The subsidies to the EU exports of cereal products to SADC in 2016*, SOL, March 21, 2017; *The EU28 subsidies on its exports of poultry meat and eggs to SADC in 2016*, SOL, March 24, 2017; *The EU28 dumping of its dairy products to SADC in 2016*, SOL, March 27, 2017: <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>

Soulignons que ces DD sont très supérieurs à ceux que l'UE a consenti à la plupart des pays avec lesquels elle a conclu des Accords bilatéraux de libre-échange (ALE). Ce faisant elle remet en cause sinon formellement du moins dans son esprit la clause NPF de l'article 16 de l'APE AO (comme de l'article 17 de l'APEi de Ci et du Ghana et de l'article 15 de l'APE CAE) qui stipule : "2. *La Partie Union européenne accordera à la Partie Afrique de l'Ouest tout traitement tarifaire plus favorable qu'elle accordera à une Partie tierce si la Partie Union européenne devient partie à un accord préférentiel avec cette Partie tierce après la signature du présent Accord*". Or dans le cas des bananes on a vu que les ALE conclus avec les 9 pays exportateurs d'Amérique latine réduit progressivement le DD à payer à l'UE, jusque 75 €/t à partir de 2020. Certes avec les APE il n'y aura plus de DD à payer mais le fait est que les PED qui ne voudraient pas signer d'APE devront payer 127 €/t, même si l'UE leur accorde le statut de SPG+. Il en résulte que si la CI et le Ghana avaient renoncé à ratifier leurs APEi et avaient bénéficié du SPG+, les DD de la CI sur les bananes tomberaient en 2020 de 27,1 M€ à 16 M€ (économie de 11,1 M€) pour les 213 325 t exportées vers l'UE28-RU en 2015, et de 2,851 M€ à 1,684 M€ (économie de 1,167 M€) pour les 22 452 tonnes exportées par le Ghana vers l'UE28-RU (le Ghana en exporte davantage au RU). Et le SPG+ serait donc de seulement 27,2 M€ pour les 3 PED au lieu de 46 M€!

Le même constat vaut pour les autres produits non agricoles auxquels s'appliquerait le DD NPF sans APE et même avec le statut SPG+, dont les cuirs et peaux (pour le Nigéria, le Kenya et la CI) et l'aluminium (pour le Ghana et le Nigéria). Soulignons enfin que les ALE conclus avec les 9 pays d'Amérique latine comme l'ALE conclu avec le Canada permettront à ces pays d'exporter à DD nuls à l'UE tous les autres produits pour lesquels les PED sans APE devraient payer les DD du SPG, à la seule exception de l'aluminium. Cela veut dire surtout que la plupart des produits, agricoles ou non, exportés par les pays ACP ayant signé des APE vont souffrir d'une profonde érosion de leur compétitivité, d'autant que l'UE a finalisé récemment ou va finaliser des ALE avec d'autres concurrents potentiels de l'AO que sont la Corée du Sud (conserves de thon), le Vietnam (même produit), le Mercosur (bananes, cacao transformé), les Philippines (bananes)... Une érosion de compétitivité qui sera renforcée par les fortes pertes de recettes douanières dues à l'APE.

2.5 – Les pressions des firmes agroalimentaires de l'UE pour signer les APE

Malgré les désastres attendus des APE, notamment de l'APE AO et des APEi de CI et du Ghana, la nécessité de les signer s'explique largement par les fortes pressions sur les responsables politiques de ces pays comme de l'UE exercées par les firmes agroalimentaires de l'UE, surtout françaises. Il s'agit notamment de la Compagnie Fruitière de Robert Fabre qui produit et exporte l'essentiel des bananes et ananas de CI, du Ghana et du Cameroun; du Groupe Mimran qui possède les Grands Moulins d'Abidjan et de Dakar et la Compagnie sucrière du Sénégal (mais il vient de les céder à un groupe marocain); de Thai Union Europe et notamment MW Brands à Paris, qui contrôle l'essentiel des exportations de conserves de thon de CI vers l'UE, avec notamment la conserverie de Paul Paulet à Douarnenez (France) sous la marque "Petit Navire"; du Groupe Bolloré qui contrôle les infrastructures portuaires du Golfe de Guinée et participe à ce titre à l'exportation des produits vers l'UE, notamment du cacao.

2.6 – Les alternatives aux APE

On a déjà mentionné les deux alternatives essentielles possibles :

- Demander une dérogation à l'OMC pour revenir à des préférences commerciales comme durant les Conventions de Lomé, au moins pour les APE d'ASS comme les Etats-Unis l'ont obtenue avec l'AGOA.

- Que les PED non PMA demandent à l'UE de bénéficier du régime SPG+. La DG Commerce m'a confirmé le 24 avril 2017 que les 3 PED d'AO et le Kenya remplissent les critères de vulnérabilité économique, que la CI a ratifié les 27 conventions internationales requises, même si le Ghana n'a pas ratifié celle du Protocole de Montréal sur la couche d'ozone et que le Kenya n'a pas ratifié celle sur le génocide et la convention 87 de l'OIT sur la liberté d'association. Par contre le Nigeria m'a confirmé avoir ratifié toutes les conventions depuis 2009 mais que la DG Commerce a refusé à deux reprises de répondre positivement à sa demande, sans explications, car ce serait une pilule trop amère à avaler puisque cela remettrait en cause l'APE régional.

- Une troisième possibilité a été proposée par la société civile d'AO dans une Déclaration du 14 janvier 2014 à Dakar²⁸ qu'un Fonds régional de solidarité rembourse aux exportateurs de CI, du Ghana et du Nigéria les DD du SPG qui frapperaient leurs exportations dans l'UE si l'APE régional n'est pas ratifié. La moyenne des importations extra-CEDEAO de 2014 à 2016 a été de 76,438 Md€, dont 42,95% (32,828 Md€) par le Nigéria, 14,71% par le Ghana (11,244 Md€), 8,49% par la CI (6,492 Md€) du Nigeria (42,95% du total), et donc 33,85% par les 12 PMA (le Cap-Vert, au statut SPG+ étant assimilé à un PMA). Les 167,6 Md€ de DD à rembourser chaque année aux exportateurs des 3 PED à l'UE correspondraient à 0,22% de la valeur de leurs importations extra-CEDEAO, et seraient imputés au Nigeria pour 72 M€, au Ghana pour 24,7 M€, à la CI pour 14,2 M€ et aux 12 PMA pour 56,7 M€. Si le Nigéria serait le grand perdant en comparaison de ses DD de 8,8 M€ à payer à l'UE, il serait paradoxalement le grand gagnant en évitant des pertes de recettes douanières cumulées de 8,9 Md€ en T20 (2035) si l'APE régional était effectif. La CI serait aussi un grand gagnant puisque sa cotisation au Fonds de solidarité ne représenterait que 12,4% de ses DD à payer, sans oublier ses pertes cumulées de 5 Md€ de recettes douanières en T20 liées à son APEi qu'elle devrait dénoncer. Le Ghana y gagnerait également puisque sa cotisation ne représenterait que 40% de ses DD à payer et qu'il éviterait les 3,6 Md€ de pertes de recettes douanières cumulées en T20 en renonçant à son APEi. Les PMA seraient certes des contributeurs nets puisqu'ils ne paient pas de DD à l'UE mais ils seraient aussi de grands gagnants en évitant les pertes de recettes douanières cumulées de 15 Md€ en T20.

Pour assurer un développement agricole durable à long terme les CER des pays ACP doivent modifier radicalement leurs politiques agricoles en assurant des prix stables et rémunérateurs à leurs agriculteurs. Cela implique de devenir membres à part entière de l'OMC comme l'UE qui y négocie sa politique commerciale au nom des 28 Etats membres. Elles bénéficieront alors de DD consolidés – les seuls négociés à l'OMC – alors que leurs tarifs extérieurs communs (TEC) ne portent que sur les DD appliqués bien que tous les Etats membres de la CEDEAO ont des DD consolidés à l'OMC mais ne peuvent les faire jouer. Les CER pourront alors refonder leurs TEC sur des prélèvements variables – si efficaces pour développer la production agricole de l'UE jusqu'à l'OMC (1994) – dès lors que l'équivalent ad valorem de ces prélèvements variables

²⁸ <http://www.lifixew.com/declaration-de-la-societe-civile-de-lafrique-de-louest-sur-laccord-de-partenariat-economique-ape/>

ne dépassera pas le DD consolidé de la CER²⁹. Mais, pour que le relèvement des prix agricoles ne pénalise pas la majorité des consommateurs pauvres, les CER devraient mettre en œuvre une aide alimentaire intérieure massive en produits vivriers régionaux comme le fait l'Inde (sans parler des Etats-Unis), à financer par la coopération internationale, notamment par des prêts à très long terme (30 à 40 ans) à taux d'intérêt de 0,75% et avec différé d'amortissement de 10 ans de l'Agence internationale pour le développement, filiale de la Banque mondiale. Cela serait une des composantes d'un "plan Marshall" pour la CEDEAO et les autres pays d'ASS, à côté d'une composante infrastructures pour intensifier les échanges intérieurs, d'une composante "recherche et diffusion de technologies de transformation des produits vivriers locaux" pour se substituer aux importations de blé et d'une composante "création d'emplois non agricoles" pour relever le pouvoir d'achat des urbains, en relevant les DD sur la filière textile-habillement afin d'assurer des débouchés rémunérateurs et stables au coton régional.

Conclusion : l'UE se tire elle-même une balle dans le pied en promouvant les APE

Plusieurs arguments développés ci-dessus montrent que la paupérisation des pays ACP, notamment d'AO, due aux APE serait contre-productive pour l'UE elle-même à moyen et long terme. Car déjà sans les APE l'ASS doit faire face au triple défi de l'explosion démographique, du changement climatique – qui réduira les rendements agricoles alors qu'ils sont déjà très faibles et ont tendance à stagner depuis 2000, en particulier pour les céréales – et d'un déficit alimentaire fortement croissant. En réduisant fortement leurs ressources budgétaires alors que les transferts de l'UE n'ont pas augmenté au rythme de la population et qu'il n'y a pas de budget additionnel spécifique aux APE, ceux-ci ne peuvent qu'aggraver le sous-développement des pays ACP et y alimenter de fortes vagues d'immigrants illégaux vers l'UE et le renforcement des mouvements criminels comme Boko Haram, ACMI et Ansar Eddine en AO.

Mais les APE sont aussi une forte menace pour la croissance à moyen et long terme de l'UE car, en imposant un carcan immédiat aux possibilités pour ces pays de commencer par assurer leur souveraineté alimentaire et la protection de leurs industries naissantes comme l'UE l'a fait pendant de longues décennies, elle se privera à moyen et long terme des formidables possibilités d'y exporter des produits et services à haute valeur ajoutée dont ils auront besoin. Ils auront tendance à s'approvisionner de plus en plus auprès des pays émergents et des Etats-Unis qui ne leur imposent pas les lourdes contraintes des APE.

²⁹ J. Berthelot, *Réguler les prix agricoles*, L'Harmattan, 2013. La version anglaise (*How to regulate agricultural prices*) est téléchargeable : <https://www.sol-asso.fr/articles-de-2013/>