

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

Les effets des APE sur les agricultures des pays ACP concernés

Table ronde du 23 mai 2017
Contribution de Jacques Berthelot

La première remarque est que les produits agricoles ont été à l'origine des Accords de Partenariat Economique (APE) et restent leur pierre d'achoppement. Les APE ont plusieurs types d'effets sur les agricultures des pays ACP, dont des effets financiers et d'autres contraintes limitant leur espace politique. Les APE ne feront qu'aggraver les 3 défis qui pèsent déjà sur les agricultures des pays ACP : défis des emplois agricoles et ruraux liés à leur explosion démographique, d'un déficit alimentaire croissant et de réduction des moyens de lutter contre le changement climatique. Et les APE aggraveront l'impact négatif d'autres politiques menées par l'UE à l'OMC et dans ses Accords de libre-échange (ALE) bilatéraux.

1 – Les produits agricoles ont été à l'origine des APE et restent leur pierre d'achoppement

L'UE a invoqué la nécessité d'abandonner les préférences commerciales non réciproques accordées aux pays ACP par les Conventions de Lomé en les remplaçant par des APE instaurant des relations de libre-échange au motif qu'elle avait été condamnée deux fois à l'OMC suite aux plaintes des pays exportateurs de bananes d'Amérique latine 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 pour les droits de douane (DD) spécifiques (x euros par tonne), qui sont majoritaires dans l'UE pour les produits agricoles, et de 3,5% pour les DD ad valorem – 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 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 (AO) et centrale exportateurs de bananes – Côte d'Ivoire (CI), Ghana et Cameroun – et est devenu 3,9 fois supérieur en 2016 (5 557 \$ contre 1 433 \$).

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 DD nuls venant 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 (en 2015 pour l'Equateur) 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. D'ailleurs, alors que c'était la Direction générale (DG) Développement et coopération (DEVCO) qui pilotait les Conventions de Lomé, c'est la DG Commerce qui pilote les APE.

Et ce sont aussi les produits agricoles – notamment la banane à côté des produits transformés du cacao, des conserves de thon et des ananas pour l'AO, les fleurs coupées et haricots verts pour le Kenya et les bananes encore pour le Cameroun – qui expliquent l'acceptation des APE par la plupart des PED non PMA pour ne pas payer de DD sur leurs exportations vers l'UE alors que les PMA ont freiné la signature des APE régionaux puisque sans APE ils pouvaient continuer à exporter sans DD du fait de la Décision "Tout sauf les armes" de l'UE de 2001. C'est l'absence de finalisation des APE régionaux – notamment d'AO, d'Afrique de l'Est et d'Afrique centrale – qui a poussé leurs PED non PMA à signer des APE intérimaires (CI et Ghana en AO, Kenya en Afrique de l'Est et Cameroun en Afrique centrale).

2 – Les effets financiers des APE

2.1 – La libéralisation des importations de certains produits agricoles entrainera des pertes de recettes douanières (RD) – DD plus TVA sur les importations – considérables et des pertes de compétitivité et d'emplois sur les productions agricoles nationales.

Pour l'APE d'AO, les pertes annuelles de RD sur les importations venant de l'UE28-RU (Royaume-Uni, en tenant compte du Brexit) 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 T35¹. Ceci résulte des pertes de RD sur les importations venant de l'UE28-RU 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% en 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 2050². Et les pertes de RD dues à l'APE seraient de 32,5% de ses revenus douaniers totaux nets en 2029 et 36,8% en 2050.

2.2 – Les APE accroîtront le dumping déjà massif des exportations agricoles de l'UE, d'autant que les APE n'ont pas traité des subventions agricoles internes que l'UE prétend ne pouvoir être débattues qu'à l'OMC où elle refuse d'en changer les règles. SOL a montré que les subventions

¹ *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/>

² *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/>

de l'UE28³ 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)⁴. De même les subventions aux exportations de produits laitiers vers les 4 Communautés économiques régionales (CER) d'AO, CEMAC, CAE (Afrique de l'Est) et SADC (Afrique australe) 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-lait⁵. Or l'APE d'AO va réduire à 0 les DD déjà minimales (5%) sur les importations de céréales hors riz et de plusieurs produits laitiers (la poudre de lait pour 70% du total et les aliments sevrage pour 20%).

Selon 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*"⁶ une stabilisation des subventions de la boîte verte des EU (hors aide alimentaire intérieure) et des aides directes découplées de l'UE à leur niveau de 2001 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 – La non taxation par l'UE des exportations agricoles des pays ACP avec les APE a peu de chances d'accroître ces exportations et d'améliorer la valeur ajoutée des produits agricoles exportés du fait de l'érosion de leurs préférences par la multiplication des ALE conclus et à conclure par l'UE. Mais aussi par la stagnation de la population de l'UE et son vieillissement (la population d'AO égalera celle de l'UE28 dès janvier 2031 et la dépassera de 64% en 2050). Elle détourne en même temps ces pays (PED comme PMA) de la priorité à donner aux productions agricoles pour le marché intérieur compte tenu de leur déficit alimentaire croissant.

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 de 139 M€ à 5,7 Md€. Mais sans les échanges de café-cacao-épices – 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. Mais 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.

A cet égard soulignons l'ignorance de la DG Commerce sur 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%)*"⁷. Or les céréales sont les principales importations agricoles de l'AO, passées de 7,1 Mt en 2000 à 16,1 Mt en 2013, et celles venant de l'UE28 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

³ 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.

⁴ *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/>

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 http://www.oecd-ilibrary.org/commonwealth/trade/impact-of-green-box-subsidies-on-agricultural-productivity-production-and-international-trade_5jm0zbqzszbs-en

⁷ <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2016/03/SOLs-comments-on-the-DG-trades-report-on-the-West-Africa-EU-EPA-4-May-2016.pdf>

d'AO en 2015 où elle a 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 de février 2017 ignore aussi la réalité des exportations de l'AO : "*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*"⁸. Or l'AO n'exporte ni produits laitiers ni volailles.

2.4 – L'interdiction d'augmenter les taxes à l'exportation pesant sur les produits agricoles sans accord de l'UE, alors qu'elles sont considérables et même supérieures aux DD à l'importation pour la CI.

3 – Les effets non directement financiers

- Clause de statu quo ou interdiction d'augmenter les DD appliqués au moment de la signature des APE. Cela empêcherait pratiquement les CER négociant des APE de devenir membres à part entière de l'OMC pour avoir des DD consolidés.

- Insuffisance des sauvegardes tant bilatérales que multilatérales. Les premières 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. Mais l'UE peut prendre des mesures exceptionnelles de sauvegarde en cas de baisse des prix du sucre importé.

Pour les sauvegardes multilatérales l'APE AO prévoit que l'UE ne les utilisera pas les 5 premières années, ce qui implique qu'elle pourra les utiliser ensuite. Il n'y a pas d'article sur 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 (tarif extérieur commun) – est appliquée 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.

- Concurrence déloyale des PED ayant signé des APEi, dont la CI et le Ghana en AO, vis-à-vis des autres pays de CEDEAO, dont les produits agricoles bruts bénéficieront d'importations

⁸ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/february/tradoc_155303.pdf

d'intrants et équipements venant de l'UE qui seront libéralisés et ne supporteront plus de DD et TVA à l'importation. Ces APEi vont détruire l'intégration régionale censée être le premier objectif des APE.

- On ne saurait oublier l'impact catastrophique de l'APE en termes humains puisque, avant même que l'APE soit mis en oeuvre, selon FRONTTEX les immigrants illégaux dans l'UE arrivés de 5 pays d'AO identifiés (Nigéria, CI, Guinée, Sénégal, Gambie) sont passés de 26 356 en 2014 à 48 662 en 2015 et 91 401 en 2016⁹. 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 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.

4 – Alternatives aux APE pour un développement agricole et rural durable en ASS

Outre la possibilité d'obtenir une nouvelle dérogation à l'OMC pour revenir à des accords commerciaux non réciproques avec les pays ACP, les non PMA pourraient demander à l'UE le régime SPG+ – s'ils remplissent les critères de vulnérabilité économique et la ratification de 27 conventions internationales sur les droits de l'homme et sociaux, de l'environnement et de bonne gouvernance – qui réduirait très fortement les DD à payer sur leurs exportations vers l'UE, qui se limiteraient à celles taxées aux DD NPF (bananes, cuirs et peaux, aluminium) puisque celles taxées au régime du SPG disparaîtraient. Nigéria, Ghana, Côte d'Ivoire et Kenya remplissent les critères de vulnérabilité économique, la CI et le Nigéria ont ratifié les 27 conventions, il en manque une au Ghana (sur la couche d'ozone) et 2 au Kenya (génocide et liberté d'association) mais ces ratifications pourraient se faire rapidement.

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 aient 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 ne dépassera pas le DD consolidé de la CER¹⁰.

Mais, pour que le relèvement des prix agricoles ne pénalise pas la majorité des consommateurs pauvres, les CER devraient mettre en oeuvre 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

⁹ http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf

¹⁰ 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/>

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. Cela suppose que l'UE cesse de s'aligner sur les EU pour s'opposer à l'OMC à la solution permanente aux règles sur les stocks publics de sécurité alimentaire réclamées par les PED depuis plus de 10 ans¹¹.

¹¹ *Une solution permanente au problème crucial des stocks publics de sécurité alimentaire*, SOL, 11 mai 2017, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/Une-solution-permanente-au-probl%C3%A8me-crucial-des-stocks-publics-de-s%C3%A9curit%C3%A9-alimentaire.pdf>