

Réunion du Dialogue de la Société Civile sur l'Afrique du 28 juin 2019

Commentaires de Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), SOL, 3 juillet 2019

PLAN

I - Le soutien de l'UE à la ZLECAf

1.1 - L'AO a intérêt à promouvoir l'intégration régionale plutôt qu'une intégration continentale prématurée

1.2 - La clause NPF des APE intérimaires de CI et du Ghana

1.3 - La ZLECAf n'aura aucune influence sur les négociations commerciales à l'OMC

1.4 - L'Afrique se désindustrialise rapidement

1.5 - La folie de la ZLECAf d'éliminer les droits de douane sur les produits agricoles

II - Le rapport de la Task Force Rural Africa de l'UE

2.1 - Les enseignements de l'expérience de la PAC ne peuvent se fonder sur la PAC actuelle

- La question de l'emploi

- La principale source de revenu des agriculteurs

- Dépendance à l'égard des transferts publics pour financer la production agricole

- Le recours au PPP (partenariat public-privé) pour les investissements agricoles

2.2 - La PAC qui devrait inspirer les pays d'ASS est celle mise en œuvre de 1962 à 1992

- La première priorité agricole de l'ASS est de réduire sa dépendance alimentaire

- Les CER de l'ASS devraient devenir membres à part entière de l'OMC

- Les agriculteurs de l'ASS doivent bénéficier de prix stables et rémunérateurs

- Ces prix agricoles rémunérateurs devraient être atteints au moyen de prélèvements variables.

- L'UE devrait cesser de faire pression sur la signature et la mise en œuvre des APE

- L'UE doit cesser de prétendre qu'elle ne subventionne plus ses exportations alimentaires

- Les CER d'ASS doivent mettre en œuvre d'importants programmes d'aide alimentaire

III - La nécessité de remettre en cause les APE

3.1 - L'impossibilité de maintenir les préférences commerciales non réciproques ne tient pas

3.2 - L'UE est revenue sur sa décision "Tout sauf les armes"

3.3 - La DG Commerce a refusé de publier les trois dernières études d'impact de l'APE d'AO

3.4 - Les contrevérités de l'aide au développement de l'UE à l'APE d'AO

3.5 - Les sauvegardes bilatérales et multilatérales profiteront beaucoup plus à l'UE

3.6 - L'UE ne peut s'engager à ne pas subventionner ses exportations agricoles vers l'AO

3.7 - L'évaluation pseudo-scientifique de la DG Commerce sur l'impact de l'APE d'AO

3.8 - Nous ne connaissons pas le niveau commercial de l'AO sans APE en 2015

3.9 - Les erreurs significatives de la DG Commerce sur les échanges entre l'UE28 et l'AO

- Erreur dans les échanges de céréales et de viande bovine d'AO avec l'UE

- Pour la DG Commerce les APE n'auront pas d'impact négatif sur l'agriculture des pays ACP

- L'UE a caché à l'AO la forte érosion de ses préférences commerciales sur le marché de l'UE

- Critiques sur les conclusions finales de l'étude de la DG Commerce

- D'autres contraintes liées aux APEi sont les clauses de "rendez-vous" et de "statu quo" et l'interdiction d'augmenter les taxes à l'exportation

- Les pertes énormes de recettes douanières dans l'APE régional et les APEi de CI et du Ghana

Conclusion : l'UE se tire une balle dans le pied en imposant des APE

Avertissement : au moment de conclure cette traduction on apprend que le Président Buhari du Nigéria a décidé de signer la ZLECAf le 7 juillet 2019 à Niamey. C'est un coup de tonnerre qui pose beaucoup de questions, qui risque d'impliquer que le Nigéria finira aussi par signer l'APE régional mais qui ne remet pas en cause l'analyse critique faite ci-dessous aussi bien de la ZLECAf que de la TFRA et des APE. La Commission européenne ne devrait pas trop se

réjouir de ce tournant même si cela pourrait remettre en selle l'APE régional et faire disparaître les APEi de CI et du Ghana et avec eux la clause NPF non prévue dans l'APE régional.

* *
*

Mes commentaires porteront tour à tour sur les questions de la ZLECAf, du rapport de la TFRA et des APE.

Mais, avant d'aborder ces trois questions centrales, il faut souligner qu'avoir centré la réunion sur les commentaires de la "*Communication sur une nouvelle Alliance Afrique-Europe pour des investissements et des emplois durables : Porter notre partenariat pour l'investissement et l'emploi à un niveau supérieur*" n'était pas optimal. Cette communication dresse une longue liste des programmes d'aide financière de l'UE à l'Afrique, comme si le développement de l'Afrique dépendait principalement d'eux pour atteindre les Objectifs du Développement Durable (ODD) et relever le triple défi de l'explosion démographique, du déficit alimentaire croissant et du changement climatique. Oubliant les énormes pertes financières que l'UE inflige à l'Afrique à travers les APE (pertes de droits de douane et de TVA sur les importations), le soutien apporté à la ZLECAf (Zone Continentale de Libre-Echange Africaine) qui réduirait d'au moins 90% les recettes tarifaires sur le commerce intra-africain, l'impact négatif cumulé au fil des années des subventions agricoles de l'UE (restitutions à l'exportation et subventions internes) ayant réduit la compétitivité des agriculteurs et agro-industries des pays ACP, et l'érosion des préférences prétendument accordées aux APE et aux pays au SPG en raison des autres ALE de l'UE, le dernier exemple étant l'accord de l'ALE UE-Mercosur conclu le même 28 juin avec les contingents tarifaires pour le sucre et la viande bovine offerts au Mercosur.

I - Le soutien de l'UE à la ZLECAf

La préparation de la ZLECAf représente une perte de temps et de ressources pour les Etats africains qui réduira les ressources qui devraient être concentrées pendant très longtemps sur le renforcement économique et politique des Communautés économiques régionales (CER) avant d'envisager un accord continental de libre-échange. Comme je l'écris dans mon livre¹, les 16 Etats de l'Afrique de l'Ouest (AO) ont tout intérêt à donner la priorité au commerce régional sur le commerce avec l'ensemble de l'Afrique, pour les raisons suivantes :

1.1 - L'AO a tout intérêt à promouvoir l'intégration régionale plutôt que le mirage d'une intégration continentale prématurée.

Si, selon TradeMap, l'AO n'a importé d'Afrique que 10,5% de ses importations mondiales en 2016 et exporté vers l'Afrique que 20,2% de ses exportations mondiales, les importations intra-AO représentaient néanmoins 66% de ses importations venant d'Afrique et les exportations intra-AO 62% de ses exportations vers l'Afrique. Alors que la Côte d'Ivoire (CI) n'a importé d'Afrique que 21,4% de ses importations mondiales et n'a exporté en Afrique que 33% de ses exportations mondiales, ses importations venant d'AO ont représenté 75,1% de ses importations venant d'Afrique et ses exportations vers l'AO 59,2% de ses exportations en Afrique. Et alors que le Ghana n'a importé d'Afrique que 9% de ses importations mondiales et n'a exporté en Afrique que 24,6% de ses exportations mondiales, ses importations venant d'AO ont représenté 45,6% de ses importations venant d'Afrique et ses exportations vers l'AO 77,8% de ses exportations en Afrique. Il est clair que ces deux pays ont tout intérêt à favoriser l'intégration régionale plutôt que le mirage d'une intégration continentale prématurée.

¹ Vous avez dit LIBRE échange ? L'Accord de Partenariat Economique Union Européenne-Afrique de l'Ouest, L'Harmattan, juin 2018.

Cela contredit l'affirmation faite par une représentante de la DG Commerce lors de la réunion du Dialogue de la société civile du 28 juin 2019 selon laquelle les exportations du Ghana vers le reste de l'AO sont minimales. Au contraire, le Third World Network Africa, basé à Accra, souligne que, *"aujourd'hui, plus de 90 % des exportations manufacturières les plus dynamiques du Ghana vont à la sous-région d'Afrique de l'Ouest... Les APE sapent directement cette dynamique"*². Ce constat est confirmé par l'étude de la Banque mondiale de 2015 sur l'impact de l'APE régional sur le Ghana : *"Le marché d'exportation le plus important pour l'emploi est la CEDEAO : les exportateurs vers la CEDEAO employaient 38,7% des travailleurs de l'échantillon. Le deuxième marché en importance était l'Union européenne : les exportateurs vers l'Union européenne employaient 4,9% des travailleurs de l'échantillon"*³.

1.2 - La clause NPF des APE intérimaires de CI et du Ghana

Conformément à la clause NPF de l'article 17 de l'APE intérimaire de CI (et de l'APE intérimaire du Ghana), *"2- Concernant les domaines couverts par ce chapitre, la partie ivoirienne accordera à la partie CE tout traitement plus favorable qui pourrait résulter du fait que la partie ivoirienne devienne partie à un accord de libre-échange avec un partenaire commercial majeur après la signature du présent accord... 6- Dans le cadre de cet article, "partenaire commercial majeur" signifie tout pays développé, ou tout pays ayant une part des échanges commerciaux mondiaux supérieure à 1 pour cent dans l'année précédant l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange mentionné au paragraphe 2, ou tout groupe de pays agissant individuellement, collectivement ou à travers un accord de libre-échange ayant une part des échanges commerciaux mondiaux supérieure à 1,5 pour cent dans l'année précédant l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange mentionné au paragraphe 2"*. En effet, en 2016, l'Afrique représentait 2.2% des exportations mondiales et 3.2% des importations mondiales.

Maintenant que la CI et le Ghana, ainsi que les 12 autres Etats de l'AO ayant signé la ZLECAf, à l'exception du Nigeria et du Bénin, se sont engagés à ouvrir leurs marchés à 90% de leurs importations venant d'Afrique, ils seront obligés de libéraliser 90% de leurs importations venant de l'UE au lieu des 80% prévus dans leur APEi (soit 75% de leurs importations venant de l'UE28 moins le Royaume-Uni). Même si les paragraphes 3 et 4 de cet article 17 prévoient que *"3- Si la partie ivoirienne obtient d'un partenaire commercial majeur un traitement substantiellement plus favorable que celui offert par la partie CE, les parties entreront en consultation et décideront ensemble de la mise en œuvre des dispositions du paragraphe deux. 4- Les dispositions du présent chapitre ne peuvent être interprétées comme obligeant les parties à s'accorder réciproquement des traitements préférentiels qui seraient applicables du fait de l'appartenance de l'une des parties à un accord de libre-échange avec une tierce partie à la date d'entrée en vigueur du présent accord"*, ces dispositions ne seraient pas nécessairement acceptées par la Commission européenne, d'autant qu'elle a refusé de réviser les textes des APE

² <http://www.socialwatch.org/node/13598>

³ 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>

régionaux d'AO, d'Afrique de l'Est et d'Afrique centrale (CEMAC) pour satisfaire les demandes du Nigeria⁴, de la Tanzanie et des 5 États de la CEMAC autres que le Cameroun⁵.

Si la clause NPF n'aurait pas joué dans l'APE régional d'AO puisque son article 16 précise qu'elle ne s'appliquerait qu'à *"un partenaire commercial autre que les pays africains et les Etats ACP"*, cette restriction n'existe ni dans les textes des APEi de CI et du Ghana, ni dans le texte de l'APE CEMAC signé et appliqué uniquement par le Cameroun. A cela s'ajoutent les incohérences dans les dispositions des articles 19 et 20 de la ZLECAf traitant des conflits possibles avec les accords commerciaux conclus par les CER. D'une part, l'article 19 dispose que *"le présent accord n'annule, ne modifie ni ne révoque les droits et obligations découlant d'accords commerciaux préexistants conclus par les Etats parties avec des tiers"*, tandis que l'article 20 dispose que *"En cas d'incompatibilité entre le présent accord et tout accord régional, le présent accord l'emporte dans la mesure de cette incompatibilité spécifique, sauf disposition contraire du présent accord"*. En d'autres termes, selon l'article 19, la ZLECAf ne devrait pas modifier les dispositions des APE conclus avec l'UE, et en particulier les APEi de CI et du Ghana pour libéraliser seulement 75% de leurs importations en provenance de l'UE28-RU, alors que, selon l'article 20, ils devront libéraliser 90% étant donné la clause NPF des APEi. Dans ce cas, si les autres Etats d'AO ayant signé la ZLECAf veulent se protéger de la concurrence déloyale des exportations de CI et du Ghana, ils ne pourront les taxer qu'au plus à 10%, bien moins que dans le TEC (tarif extérieur commun) de la CEDEAO, notamment sur les 130 lignes tarifaires à 35%, qui incluent de nombreux produits alimentaires. Et ceci pour ne pas perdre en compétitivité face à ces deux pays qui importeront en franchise de droits de l'UE (et au plus à 20% pour les produits non encore libéralisés), leurs biens d'équipement et intrants, dont les engrais et les carburants pétroliers raffinés prétendent libéralisés au 1er janvier 2019 dans l'APEi de CI, donnant un avantage concurrentiel à ses produits agricoles qui peuvent circuler librement sur le marché CEDEAO sans être assujettis aux règles d'origine. La combinaison de la ZLECAf et des APEi mettra fin au long processus d'intégration régionale de l'AO, une perspective peu attrayante pour la longue liste de programmes d'investissement que l'UE prétend encourager. Au lieu d'être des tremplins vers la ZLECAf, les APE, en particulier les APEi de CI et du Ghana, seront ses pierres d'achoppement.

1.3 – La ZLECAf n'aura aucune influence sur les négociations commerciales à l'OMC

Et ce jusqu'à ce qu'elle devienne membre à part entière, comme l'UE, qui négocie au nom de ses 28 Etats membres (EM). La ZLECAf n'aura pas de droits de douane (DD) consolidés, les seuls négociés à l'OMC, et la future Union Douanière Continentale (UDC) – qui n'a pas encore été négociée – n'aura que des DD appliqués sans possibilité de les porter au niveau des DD

⁴ Le 13 octobre 2016, la Commission INTA du Parlement européen a débattu de l'APEi du Ghana, avec la participation de Mme Hannah Tetteh, ministre des Affaires étrangères du Ghana. La ministre a clairement souligné qu'il n'est pas question de renégocier l'APE régional qui a été conclu et paraphé par tous les Chefs d'Etat d'AO le 10 juillet 2014, la seule chose qui empêche sa mise en œuvre étant le retard requis par le Nigeria pour réfléchir sur ses dispositions avant la signature. Sandra Gallina était d'accord avec la ministre pour dire que la Commission européenne n'est pas prête non plus à renégocier l'APE régional (lire *"Le débat à la Commission INTA du Parlement européen sur l'APE intérimaire du Ghana"*, SOL, 18 octobre 2016, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2016/06/Le-d%C3%A9bat-%C3%A0-la-Commission-INTA-du-Parlement-europ%C3%A9en-sur-l'APE-int%C3%A9rimaire-du-Ghana-18-octobre-2016.docx.pdf>).

⁵ La Commission européenne a fermé la porte à des amendements à l'APE régional Afrique centrale dans une lettre de décembre 2016 adressée au président de la CEMAC, Pierre Moussa, par les Commissaires européens au Commerce, Cecilia Malmström, et à la Coopération internationale et au Développement, Neven Mimica : *"Comme indiqué dans notre lettre du 19 juillet, nos services sont à votre disposition pour étudier avec vous les modalités de participation de l'actuel accord entre l'UE et le Cameroun. Il n'est donc pas possible de relancer les négociations régionales interrompues en 2011 et en particulier de discuter du texte d'un nouvel accord"* (<http://bilaterals.org/?cemac-vers-un-accord-de&lang=fr>).

consolidés de la plupart de ses EM qui sont membres individuels de l'OMC, de même que les tarifs extérieurs communs (TEC) des CER n'ont que des DD appliqués, alors que la plupart de leurs EM sont membres de l'OMC, comme c'est le cas des 15 pays de la CEDEAO. Au contraire, la forte réduction des DD intra-africains entraînera inévitablement une réduction des DD appliqués aux importations africaines venant du reste du monde, comme le confirme la Commission économique pour l'Afrique (CEA) des Nations Unies : *"L'UDC réduirait la protection moyenne imposée par les pays africains sur les importations venant des pays non africains. Cela augmenterait les importations africaines venant du reste du monde de 2,7 pour cent (16,2 milliards de \$, Md\$) à 3,5 pour cent (21,6 Md\$) d'ici 2022, comparativement à un scénario où seul la ZLECAf est en place... Les exportations intra et extra-africaines augmenteraient également (entre 45,8 et 52,9 Md\$) grâce à l'UDC, les économies africaines étant plus compétitives sur le marché mondial grâce aux coûts de production inférieurs découlant des importations à moindre coût"*.

1.4 - L'Afrique se désindustrialise rapidement

Ce raisonnement part de l'idée que l'Afrique augmentera ses parts de marché et deviendra plus compétitive que le reste du monde dans les produits industriels et les services alors que la réalité s'est avérée l'inverse : *"La part de l'industrie dans le PIB de l'Afrique est passée de 15% en 1990 à 10% en 2008 (CNUCED et ONUDI, 2011)⁶. La baisse la plus importante a été observée en Afrique de l'Ouest, où elle est tombée de 13% à 5% au cours de la même période. Une désindustrialisation substantielle a également été observée dans les autres sous-régions d'Afrique. Par exemple, en Afrique de l'Est, la part de l'industrie manufacturière dans la production est tombée de 13% en 1990 à environ 10% en 2008, et en Afrique centrale de 11% à 6% sur la même période. En Afrique du Nord, elle est tombée d'environ 13% à 11%, et en Afrique australe, de 23% à 18%. La baisse de la part de l'industrie manufacturière dans la production de l'Afrique est préoccupante car, historiquement, l'industrie manufacturière a été le principal moteur d'une croissance économique élevée, rapide et soutenue (CNUCED et ONUDI, 2011). En outre, le secteur manufacturier est essentiel pour absorber les millions de jeunes Africains qui vont entrer sur le marché du travail dans les années à venir. Déjà, 40 % de la population de l'Afrique vit dans des zones urbaines, et ce chiffre devrait atteindre environ 60 % d'ici à 2050. Pour tenir compte de ces considérations, il faut repenser l'approche de la politique d'investissement et déplacer le débat politique sur l'investissement de l'accent mis sur l'attraction de l'IDE [investissement direct étranger] vers une perspective plus équilibrée, pragmatique et stratégique sur la manière dont l'IDE peut s'inscrire dans le programme de développement de manière non seulement à susciter une croissance plus rapide et soutenue mais aussi à stimuler les investissements nationaux et à établir des liens avec les entreprises nationales pour promouvoir le changement structurel et technologique"*. Ce raisonnement de la CEA qu'une baisse des DD sur les importations venant du reste du monde pourrait accroître la compétitivité de l'Afrique oublie les multiples contraintes qui y feront longtemps obstacle : déficiences des infrastructures, notamment de transport; de l'accès à l'énergie et à l'eau; compétences techniques; fonctionnement des administrations, notamment douanières; accès au crédit à des taux raisonnables et forte disparité des politiques monétaires et taux de change; énormes divergences dans les DD, dans les niveaux de vie; dans les régimes politiques, etc. Tant que ces contraintes ne seront pas levées, la ZLECAf favoriserait une perte accrue de recettes douanières et de compétitivité et, partant, des emplois, alors que l'accent doit être mis sur le renforcement des CER.

⁶ Elle était de 10,6% in 2015: <http://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.ZS?locations=ZG>

1.5 - La folie de la ZLECAf d'éliminer les droits de douane sur les produits agricoles

Ajoutez à cela la folie de l'élimination des droits de douane sur les échanges agricoles, même s'ils pourraient faire partie des produits sensibles dont l'élimination serait retardée d'au plus 10 ans. Simon Mevel et Stephen Karingi de la CEA écrivent : *"Les exportations agroalimentaires africaines vers le reste du monde... augmenteraient de 9,4% dans le cas de l'ALE continental en 2022 par rapport au scénario de référence... L'augmentation la plus importante se produirait dans des secteurs tels que le blé, les céréales, le sucre, la viande, le lait et les produits laitiers"*⁷. Cette affirmation montre leur totale méconnaissance de l'agriculture africaine puisque le déficit de ces quatre produits – céréales (dont blé), sucre, viande et produits laitiers et leurs préparations – a été de 30 Md\$ en 2016, dont 18,9 Md\$ pour les céréales, 3,8 Md\$ pour le sucre et également pour la viande et 3,3 Md\$ pour les produits laitiers. La part de l'ASS dans ce déficit a été de respectivement 10,4 Md\$ pour les céréales, 2,5 Md\$ pour le sucre, 2,2 Md\$ pour la viande et 1,5 Md\$ pour les produits laitiers. En fait, le déficit net annuel de l'Afrique en blé est passé de 3,150 Md\$ en 2000-2002 à 11,452 Md\$ en 2013-2015. Dans le même temps, les exportations intra-africaines de blé sont passées de 24,572 \$ à 139,900 \$. Pas un seul pays africain n'exporte du blé et les exportations intra-africaines de blé ne sont que des réexportations vers les pays voisins d'importations extra africaines.

En outre, la CNUCED ajoute que *"l'élimination des droits de douane sur le commerce agricole intra-africain en raison de l'ALE serait un facteur clé car la protection des produits agricoles est plus élevée que celle des produits non agricoles"*, et propose de faire *"des concessions mutuelles entre les parties sur l'accès au marché entre l'agriculture et l'industrie"*. Une déclaration semblable émane de Willemien Viljoen, chercheuse à TRALAC, pour qui, dans l'ALE, *"les réductions tarifaires devraient inclure les produits sensibles tels que les textiles, les produits agricoles et les produits alimentaires transformés, et les tarifs bas devraient être réduits à zéro pour éliminer les tarifs "composés" des produits qui traversent plusieurs fois les frontières"*⁸.

Tous ces éléments militent en faveur d'un objectif à très long terme de la ZLECAf, dernière étape de la consolidation des CER qui auraient atteint un haut niveau d'intégration, y compris monétaire et politique, avec notamment un budget important alloué au rattrapage des Etats les moins compétitifs qui souffriront le plus de la baisse de leurs recettes douanières, faute de quoi ils quitteront les CER et a fortiori la ZLECAf. A l'instar de l'UE qui a toujours consacré un tiers de son budget aux fonds structurels et de cohésion alloués au rattrapage des Etats membres les moins compétitifs, au point que la Pologne est le premier bénéficiaire net de l'aide communautaire avec plus de 9 Md€ par an, soit 7 fois plus que le PAPED pour la seule AO !

II – Le rapport de la Task Force Rural Africa (TFRA)

Le rapport de la TFRA invite essentiellement l'Afrique à copier l'expérience de l'UE en matière de politique agricole comme si elle avait favorisé un développement rural durable, oubliant ses énormes défauts qui ne pourraient et ne devraient pas être suivis par l'Afrique. On citera ici des extraits de la proposition de candidature de Jacques Berthelot pour la TFRA. Mais il faut d'abord lire la *"Réaction des organisations de la société civile au Rapport de la Task Force Afrique rurale, Un agenda Afrique-Europe pour la transformation rurale, de juin 2019"*⁹.

⁷ Simon Mevel and Stephen Karingi, "Towards a Continental Free-Trade Area in Africa: a CGE modelling assessment with a focus on agriculture", in UNCTAD & ILO, *Shared Harvests: agriculture, trade and employment*, 2013, pp 289-324, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctmcd2013d2_en.pdf

⁸ <http://us2.campaign-archive1.com/?u=3bfd093b3611382763c2c1a5e&id=867493c6b5&e=7590d8f955>

⁹ <https://nigeria.actionaid.org/news/2019/reaction-civil-society-organisations-report-task-force-rural-africa-africa-europe-agenda>

2.1 - Les leçons que les pays africains pourraient tirer de l'expérience de la PAC ne peuvent s'appuyer sur la PAC actuelle

Les leçons que les pays africains pourraient tirer de l'expérience de la PAC en matière d'agriculture, d'industries agroalimentaires et de développement rural ne peuvent être basées sur l'idée que ce sont les modalités et composantes de la PAC actuelle qui correspondraient aux besoins actuels de l'Afrique, et en particulier de l'ASS, pour les raisons suivantes :

- La question de l'emploi : alors que le nombre d'emplois agricoles en UTA (unités de travail agricole) a diminué de 3,42% par an en moyenne de 1993 à 2014 dans l'UE28 (de 19,422 millions à 9,349 millions) et que la DG Agri prévoit une nouvelle diminution de 2,3% par an entre 2015-17 et 2030, l'ASS doit augmenter fortement ses emplois agricoles car sa population devrait plus que doubler entre 2017-2050, augmentant de 2,3% par an. L'ONU prévoit que la population rurale de l'ASS augmentera de 47 % (de 1 % par an) de 2011 à 2050.

- La principale source de revenu des agriculteurs : une autre impossibilité évidente est de reproduire le modèle communautaire de revenu agricole en ASS étant donné la part énorme des subventions dans l'UE. Pour Alan Matthews, *"Sur l'ensemble de la période 2004-2013, les paiements directs ont représenté 47% du revenu net agricole, les autres transferts publics 15% et le revenu marchand les 38% restants"*¹⁰.

- Dépendance à l'égard des transferts publics pour financer la production agricole : il est illusoire de compter sur d'importants transferts publics des pays riches car l'APD (aide publique au développement) totale par habitant en ASS est passée de 66,8 \$ en 2010 à 56,9 \$ en 2016 et celle de l'agriculture de 1,94 \$ à 1,45 \$, la part de l'agriculture dans l'APD totale en ASS ayant diminué de 6,68% à 5,69%.

- Le recours aux PPP (partenariats public-privé) pour les investissements agricoles n'est pas non plus approprié si l'on veut parler de grandes exploitations agricoles utilisant des technologies modernes préjudiciables à l'emploi et à l'environnement, qui exigeraient des exonérations fiscales, et généralement pour exporter sur les marchés internationaux plutôt que les marchés locaux. Lors de l'audition conjointe des commissions AGRI et DEVCO du Parlement européen du 27 février 2018, Leonard Mizzy, responsable de l'agriculture à la DG DEVCO, a reconnu que l'agriculture est un secteur qui a été sous-investi en ASS car considéré trop risqué, ce qui explique pourquoi la DG DEVCO dispose d'un portefeuille important pour encourager le secteur privé à surmonter son aversion au risque.

2.2 - L'expérience de la PAC qui devrait inspirer l'ASS est celle de 1962 à 1992

La PAC qui devrait inspirer les pays d'ASS est celle mise en œuvre de 1962 à 1992, tout en éliminant ses principaux inconvénients – absence de protection des importations d'aliments du bétail, importantes restitutions à l'exportation et absence de gestion de l'offre –, pour les raisons suivantes :

- La première priorité des politiques agricoles de l'ASS est de réduire sa dépendance alimentaire au lieu de vouloir exporter davantage de produits agricoles non essentiels en participant aux chaînes de valeur mondiales où les agriculteurs et les agro-industries de l'ASS ont été confinés au plus bas niveau des produits non transformés. Si l'on exclut le commerce des café-cacao-thé-

¹⁰ Alan Matthews, *The dependence of EU farm income on public support*, April 20, 2016, <http://capreform.eu/the-dependence-of-eu-farm-income-on-public-support/>

épices – pas des aliments de base et principalement exportés –, le déficit alimentaire de l'ASS avec tous pays a été multiplié par 4,2 entre 2005 et 2016, dont par 10,9 pour l'AO¹¹.

- Pour renforcer les politiques commerciales de l'ASS, ses CER devraient devenir membres à part entière de l'OMC, comme l'UE l'a fait – et la CEE a adhéré au GATT en 1960 avant de finaliser son tarif extérieur commun et les règles de la PAC¹² –, pour bénéficier de droits de douane (DD) consolidés car leurs TEC (tarifs extérieurs communs) n'ont que des DD appliqués, même si leurs EM bénéficient de DD consolidés à l'OMC, mais ne peuvent les utiliser sans abandonner leur objectif d'intégration régionale. Les CER pourraient alors peser sur les règles de l'OMC pour donner la priorité aux marchés alimentaires locaux plutôt qu'aux chaînes de valeur mondiales¹³.

- Dans le contexte actuel de très forte volatilité des prix internationaux – amplifiée par la volatilité des taux de change et la faiblesse des DD agricoles en ASS – et de l'incapacité des gouvernements à subventionner leurs nombreux agriculteurs à un niveau significatif, ceux-ci doivent disposer de prix stables et rémunérateurs pour autofinancer l'augmentation nécessaire de la production alimentaire. Même si des fonds publics seront nécessaires pour financer des investissements en amont et en aval, notamment dans les infrastructures de transport, d'énergie et d'irrigation.

- Ces prix stables et rémunérateurs pour les agriculteurs de l'ASS résulteraient de prélèvements variables à l'importation, comme la PAC l'a fait très efficacement jusqu'en 1992 sur les céréales, le sucre, le lait en poudre, les viandes et œufs, et qu'elle utilise encore sur certaines céréales et fruits et légumes frais, bien que l'OMC les ait interdits depuis 1995¹⁴. La FAO et l'UE (dans l'affaire Argentine-Chili sur le système de fourchette de prix chilien) ont fait valoir que les prélèvements variables devraient être autorisés à l'OMC tant qu'ils ne dépassent pas les DD consolidés. En outre, tous les pays utilisent encore des prélèvements variables réels cachés sous plusieurs masques, comme l'explique le livre "*Réguler les prix agricoles*"¹⁵.

- L'UE devrait cesser de forcer la signature et la mise en œuvre des APE qui priveront les pays d'ASS de revenus douaniers considérables et amplifieront le chômage lié aux pertes de compétitivité avec les produits importés de l'UE. Celle-ci doit prioriser ses objectifs de développement durable pour l'Afrique sur ses objectifs commerciaux à court terme, en s'attaquant aux causes profondes de l'immigration illégale vers l'UE et du renforcement des mouvements djihadistes comme Boko Haram.

¹¹ Jacques Berthelot, *Rebâtir la politique africaine sur la souveraineté alimentaire*, Revue Africa21, n°2/2017, pages 69-81, <http://www.africa21.org/4eme-numero-dafrique-durable-2030-lagriculture-africaine-les-defis-de-nourrir-la-population-developper-leconomie-et-preserver-lenvironnement/> du

¹² <http://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/view/122>

¹³ *Addressing the imbalances in the WTO rules to promote local food systems in West and Eastern Africa in line with the Sustainable Development Goals (SDGs)*, ROPPA, SEATINI Uganda and SOL, WTO Public Forum, 28 September 2017, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2/>

¹⁴ J. Berthelot, *Selon que vous serez puissant ou misérable... La question agricole dans le commerce mondial*, Revue Internationale et Stratégique, hiver 2017, pp. 121-131.

¹⁵ Jacques Berthelot, *Réguler les prix agricoles*, L'Harmattan, 2013. An English version (*How to regulate agricultural prices*) may be downloaded: <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2013/05/How-to-regulate-agricultural-prices-J.-berthelot-2013.pdf>

- Imposer aux pays d'Afrique de réduire leurs DD sur les importations alimentaires venant de l'UE est d'autant plus injuste que ceux de l'UE sont généralement bien supérieurs¹⁶. D'autant que la compétitivité de l'ASS sur le marché de l'UE est de plus en plus érodée par les accords de libre-échange (ALE) signés avec neuf pays d'Amérique latine qui bénéficient du même accès en franchise de droits et de contingents pour les mêmes produits tropicaux (même s'ils doivent encore payer un droit NPF réduit sur les bananes), avec une érosion encore plus marquée par les nouveaux ALE de l'UE avec le Mercosur, le Mexique, le Chili et plusieurs pays asiatiques.

- L'UE devrait cesser d'affirmer qu'elle ne subventionne plus ses exportations de produits alimentaires sous prétexte qu'elle a supprimé ses restitutions à l'exportation depuis 2014, ignorant que l'OMC a statué quatre fois – dans l'affaire Produits laitiers du Canada de décembre 2001 et décembre 2002, l'affaire Coton des Etats-Unis (EU) de mars 2005 et l'affaire Sucre de l'UE d'avril 2005 – que les subventions internes (notamment celles découplées dans l'affaire coton) doivent être prises en compte pour évaluer le dumping¹⁷. Ajoutons que l'UE pourrait perdre le litige du groupe spécial décidé le 24 juin 2019 à l'OMC pour contester les droits antidumping et compensateurs imposés par les EU sur leurs importations d'olives de table mûres espagnoles, car c'est toute la PAC basée sur des aides soi-disant découplées qui s'effondrerait¹⁸.

- La hausse progressive de prix agricoles stables et rémunérateurs dans les CER d'ASS sur une période de 5 à 10 ans impliquerait la hausse des prix alimentaires, ce qui provoquerait des émeutes massives si elle n'était pas accompagnée de la mise en œuvre parallèle de vastes programmes d'aide alimentaire intérieure, comme en Inde, et d'autres mesures telles que celles des programmes brésiliens "Faim zéro". L'ASS étant malheureusement trop pauvre pour financer elle-même de tels programmes, le financement pourrait venir, outre des fournisseurs traditionnels d'APD – dont l'UE et ses EM –, d'un prêt à très long terme (30 à 40 ans) de la filiale AID (Agence du Développement International) de la Banque mondiale, au taux de 0,75% et avec un remboursement différé de 10 ans. Ce serait une composante d'un "Plan Marshall" pour la CEDEAO et d'autres CER d'ASS, à côté d'une composante infrastructure pour accroître les échanges régionaux, d'une composante "recherche et diffusion des technologies" sur la transformation des céréales et tubercules locaux en remplacement des importations de blé et partiellement de riz, et d'une composante "emplois non agricoles" pour augmenter le pouvoir d'achat des urbains, par une augmentation des DD sur le secteur textile et habillement pour assurer la rentabilité du coton régional.

¹⁶ Des droits de douane au taux de protection agricole total : le cas des échanges Union européenne-Afrique de l'Ouest, SOL, 14 février 2018, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/Des-droits-de-douane-au-taux-de-protection-agricole-total-cas-des-relations-UE-AO-SOL-14-02-18.pdf>

¹⁷ Voir les Annexes 1 et 2 de *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/wp-content/uploads/2017/01/Les-soutiens-agricoles-MGS-et-SGEDE-de-l'UE-notifi%C3%A9s-%C3%A0-l'OMC-en-2013-14.pdf>

¹⁸ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds577_e.htm; *La Commission européenne a franchi le rubicon sur les olives de table espagnoles*, SOL, 19 février 2019, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2019/01/La-Commission-europ%C3%A9enne-a-franchi-le-rubicon-sur-les-olives-de-table-espagnoles.pdf>

III - La nécessité de remettre en cause les APE

Sans répéter ce qui a déjà été dit plus haut, considérons les principales autres failles des APE, extraites de mon livre sur l'APE d'AO.

3.1- L'argument qu'il était impossible de maintenir les préférences commerciales non réciproques des accords de Lomé entre l'UE et les pays ACP ne tient pas

La DG Commerce a affirmé qu'elles n'étaient plus compatibles avec les règles de l'OMC, après que l'UE eut été condamnée à deux reprises pour violation du principe de non-discrimination du GATT à la suite de plaintes déposées par les neuf pays d'Amérique latine exportateurs de bananes, qui ont dû payer des DD à l'UE alors que les pays ACP étaient exemptés. Or, si la discrimination est interdite par le GATT et l'OMC selon un critère géographique, elle est possible selon le niveau de développement. C'est ce qui est à l'origine du "système de préférences généralisées" (SPG) de l'UE depuis 1971 pour les pays en développement (PED) et de l'exemption de DD et contingent (DFQF) pour les pays les moins avancés (PMA) depuis la décision "Tout sauf les armes" (TSA) de 2001 de l'UE. En effet, le PIB par habitant des neuf pays d'Amérique latine était 2,3 fois plus élevé en 1995 à celui des trois pays africains exportateurs de bananes (Cameroun, CI et Ghana) et était 3,9 fois supérieur en 2016. Et le PIB par habitant de l'UE28 (31 785 \$) était 20,8 fois supérieur en 2017 à celui d'AO (1 527 \$).

L'UE pourrait d'autant plus obtenir une nouvelle dérogation de l'OMC pour maintenir ses préférences non réciproques que la "guerre de la banane" a été enterrée deux fois. Tout d'abord, par l'accord de décembre 2009 à l'OMC, dans le cadre duquel les pays d'Amérique latine ont convenu que l'UE pourrait maintenir ses importations en franchise de droits en provenance des pays ACP en échange d'une réduction des droits sur leurs exportations, de 148 €/t en 2010 à 114 €/t en 2017. Puis par les ALE conclus avec ces pays en 2012 (en 2015 avec l'Equateur) qui ont programmé une réduction plus forte de leurs CD, tombant à 75 €/t à partir de 2020 contre le droit NPF normal de 127 €/t (réduit à 117 €/t depuis le 1er janvier 2018) et la suppression des contingents d'importation. Si l'UE avait enterré cette guerre dès 2000, elle aurait pu obtenir une dérogation de l'OMC pour étendre les accords préférentiels de Lomé, en particulier pour les pays d'Afrique subsaharienne, comme les Etats-Unis (EU) l'ont obtenu pour l'AGOA (African Growth Opportunity Act) également en mai 2000, avec une nouvelle exemption pour 10 ans en 2015 avec un consensus à l'unanimité de l'OMC et de l'UE.

3.2 - L'UE est revenue sur sa décision "Tout sauf les armes" et a contredit la position de l'OMC sur les PMA.

En exigeant que tous les Etats membres (EM) de chaque APE régional suppriment leurs DD sur environ 80% des exportations de l'UE, cela annulait les préférences de sa décision TSA de 2001. Et ce sous prétexte de promouvoir l'intégration régionale de chaque APE régional qui ne fonctionnerait pas avec des régimes tarifaires différents puisque la libre circulation des produits obligerait les PMA à taxer les importations venant des PED pour éviter d'être envahis par des produits qu'ils importeraient de l'UE en franchise de droits. Pourtant une solution juridique compatible avec l'initiative TSA et l'OMC aurait été de déduire du pourcentage à libéraliser dans chaque APE régional celui des exportations de l'UE vers les PMA. Pour l'APE d'AO, 43,5% des exportations de l'UE vers les 13 PMA en 2015 auraient été déduites des 76,2% à libéraliser, qui seraient tombés à 32,7% et, pour l'APE d'Afrique de l'Est, 45,4% des exportations vers les 4 PMA en 2015 auraient été déduits des 82,6% à libéraliser, qui seraient passés à 37,2%. Mais l'UE a rejeté cette interprétation juridique, qui constituait un obstacle trop important à ses objectifs commerciaux. Pourtant, la Commission du développement international de la Chambre des Communes avait défendu cette possibilité le 6 avril 2005 et le

Commissaire européen au commerce, Peter Mandelson, avait déclaré : *"Les pays ACP ne seront pas moins bien lotis une fois que les APE seront entrés en vigueur, à partir de l'initiative TSA... Nous demandons "TSA plus", et non "TSA moins"'*¹⁹. Et le rédacteur de la Chambre des Communes a conclu : *"Nous entendons par "TSA plus" le fait que les PMA qui choisissent de signer un APE n'auront pas à offrir à l'UE un accès réciproque au marché"*.

3.3 - La DG Commerce a refusé de publier trois dernières études d'impact de l'APE d'AO
qu'elle avait commanditées car leurs conclusions étaient négatives pour l'APE d'AO, mais elles ont fait l'objet de fuites²⁰.

La Commissaire au Commerce Cecilia Malmström a répondu le 7 juillet 2016 à une demande d'éclaircissement adressée par l'ONG française CRIDEV le 16 mai 2016, que *"les deux premières études, réalisées par l'ITAQA en 2008 et 2012, ont été commanditées par la Commission de la CEDEAO"* et que *"ces études sont désormais obsolètes"*, ce qui est faux puisque *"commanditées"* signifie *"payées"* en droit français. D'une part, le logo de la Commission européenne figure en tête des deux rapports de l'ITAQA d'avril 2008 et d'avril 2012, aux côtés des logos de l'ITAQA et de la CEDEAO, et le rapport d'avril 2008 indique que *"A la demande expresse de l'Union Européenne ce mandat a été élargi afin de couvrir également l'analyse des conséquences à long terme de la signature d'éventuels d'accords de partenariat économique entre les pays de la CEDEAO et l'Union Européenne"*. Quant à l'étude de l'IFPRI de janvier 2016, la Commissaire Malmström a écrit dans sa lettre au CRIDEV : *"Le rapport de l'IFPRI de janvier 2016 que vous mentionnez n'a pas été transmis à mes services"*, un autre mensonge puisque l'IFPRI a écrit : *"Cette étude a été préparée à la demande de l'économiste en chef de la DG Commerce pour fournir une analyse économique en soutien aux négociations commerciales et aux questions de politique commerciale liées à l'Accord de Partenariat Economique entre l'UE et le groupe de l'Accord de Partenariat Economique de l'Afrique de l'Ouest"*²¹.

3.4 – Les contrevérités de l'aide au développement de l'UE à l'APE d'AO

La DG Commerce a déclaré à de nombreuses reprises que le programme d'assistance APE (PAPED) accordera 6,5 Md€ à l'AO de 2015 à 2020, tandis que la DG Développement et Coopération (DEVCO) a souligné en juin 2015 qu'il s'agit d'une simple réorientation de l'aide déjà programmée par le FED, la BEI et les fonds ordinaires de la coopération européenne au développement, de sorte qu'il n'y a pas de fonds spécifiques à l'APE. Parmi les récentes pressions exercées sur le Nigeria pour qu'il signe, l'ambassadeur de l'UE au Nigeria et à la CEDEAO, 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 2035. Une promesse infondée puisque l'accord de Cotonou expire en 2020 et que l'on ne sait pas s'il sera renouvelé et avec quel budget, et en tout cas pas jusque 2035 puisque le budget de l'UE n'est pas programmé après 2020. Sans compter que le Royaume-Uni, qui quittera l'UE, contribue à hauteur de 14,5% au 11ème FED qui n'est pas un budget de l'UE mais est financé par les Etats membres.

Une promesse tout aussi gratuite vient de l'article 60 de l'APE d'AO selon lequel *"L'Afrique de l'Ouest s'engage à mettre en place des réformes fiscales dans le cadre de la transition fiscale"*

¹⁹ House of Commons International Development Committee, *Fair trade? The European Union's trade agreements with African, Caribbean and Pacific countries*, 6 April 2005, <https://publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmintdev/68/68.pdf>.

²⁰ <http://www.bilaterals.org/?four-impact-studies-of-the-west&lang=en>. En fait la quatrième étude, de l'université d'Ibadan, n'a pas été financée par la DG Commerce, mais elle a refusé de la mentionner.

²¹ <http://www.ifpri.org/publication/european-unionwest-africa-economic-partnership-agreement>

*induite par la libéralisation. L'Union européenne s'engage à apporter un appui à l'Afrique de l'Ouest dans la mise en œuvre 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"*²².

Même si le PAPED était prolongé jusqu'en 2035, l'IFPRI prévoit qu'une taxe serait encore nécessaire pour maintenir les recettes fiscales, qui seraient autrement réduites par la libéralisation due à l'APE. La conclusion de l'étude est que *"L'accord APE soulève la question d'un ajustement fiscal. Les tarifs douaniers représentent une part importante des recettes publiques dans les pays de la CEDEAO. Cependant, l'APE implique une réduction significative des droits de douane, puisque l'UE est un partenaire commercial important dans la région. Pour maintenir les dépenses publiques et la fourniture des services publics constants, les gouvernements de la CEDEAO devront trouver une source alternative de recettes publiques... ce qui nécessairement réduirait le bien-être... En conclusion, les avantages de l'APE entre l'UE et les pays de l'UE semblent faibles, voire négatifs"*²³. On comprend encore pourquoi la Commissaire Cecilia Malmström a répondu au CRIDEV que *"Le rapport de l'IFRI de janvier 2016 que vous mentionnez n'a pas été transmis à mes services" !*

3.5 – Les sauvegardes bilatérales et multilatérales profiteront beaucoup plus à l'UE

Des sauvegardes bilatérales n'interviendraient dans l'APE qu'en cas d'augmentation importante des quantités importées, mais pas en cas de baisse des prix à l'importation. Toutefois, 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 les huit EM de l'UEMOA et les six EM de la CEMAC – une sauvegarde liée aux prix est essentielle. Si les mesures de sauvegarde invoquées par l'AO devront prouver le préjudice grave subi par les entreprises concernées, l'UE ne serait pas tenue de prouver que les producteurs de sucre de l'UE ont subi un préjudice ou que l'AO est à l'origine de cette baisse du prix du sucre.

Peter Lunenborg du South Centre²⁴ souligne que les sauvegardes multilatérales et la clause de l'industrie naissante ne peuvent être utilisées par les EM de l'AO individuellement mais seulement par *"la Partie Afrique de l'Ouest"* que l'article 99 de l'APE UE-AO définit comme suit : *"La partie Afrique de l'Ouest comprend la CEDEAO, l'UEMOA et leurs Etats membres dans leurs domaines de compétence respectifs tels qu'ils découlent des traités de la CEDEAO et de l'UEMOA, et la Mauritanie"*. Il serait très difficile de trouver un accord entre toutes ces composantes, d'autant plus qu'elles devront appliquer les sauvegardes de la même manière et *"sur la base des règles d'origine non préférentielles des parties"* que l'AO n'a pas définies, impliquant qu'elles seraient celles de l'UE ou de l'OMC, c'est-à-dire que ces sauvegardes seraient inapplicables.

Aucune référence n'est faite dans l'APE d'AO à la taxe complémentaire de protection (TCP) de la CEDEAO, une surtaxe au TEC applicable aux produits importés de pays tiers en cas d'augmentation du volume des importations d'au moins 25% de la moyenne des trois dernières années pour lesquelles des données sont disponibles, ainsi qu'en cas de hausse des prix si, un mois donné, le prix CAF moyen d'un produit tombe en dessous de 80% du prix CAF moyen des trois dernières années pour lesquelles les données sont disponibles. Chaque Etat de la CEDEAO peut fixer le niveau de la TCP jusqu'à 70% de ses DD NPF consolidés à l'OMC.

²² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13370-2014-INIT/fr/pdf>

²³ <http://www.ifpri.org/publication/european-union-west-africa-economic-partnership-agreement>

²⁴ Peter Lunenborg, *Analysis of the West Africa EPA*, South Centre, Geneva, February 2017.

L'APE d'AO et les APEi de CI et du Ghana empêcheraient ainsi d'utiliser la TCP sur les importations venant de l'UE, en contradiction avec l'intégration régionale.

3.6 – L'UE ne peut s'engager à ne pas subventionner ses exportations agricoles en AO

Bien que l'UE prétende avoir éliminé ses restitutions à l'exportation depuis 2013, l'Organe d'appel de l'OMC a statué à quatre reprises – dans l'affaire Produits laitiers du Canada en décembre 2001 et décembre 2002, l'affaire du coton des EU en mars 2005 et l'affaire du sucre de l'UE en avril 2005 – que les subventions internes aux produits agricoles exportés doivent être prises en compte dans l'évaluation du dumping. SOL a réalisé de nombreuses évaluations du dumping des exportations agricoles de l'UE vers les pays ACP, dont l'AO. L'UE28 a exporté 3,4 millions de tonnes (Mt) de céréales en 2016 (y compris celles incorporées dans les produits céréaliers transformés) grâce à des subventions internes de 203,7 millions € (M€), avec un taux de dumping de 36,6% sur les céréales brutes exportées²⁵. Elle a également exporté 2,5 Mt de produits laitiers en équivalent lait grâce à 168,6 M€ de subventions, à un taux de dumping moyen de 20,8%²⁶. En 2016, les subventions de l'UE-28 à ses exportations agricoles en CI ont été de 99,9 M€, dont 42 M€ pour les céréales (taux de dumping de 30,2%), 34,9 M€ pour la viande bovine, 11,7 M€ pour les produits laitiers (taux de dumping de 16,4%) et 11,3 M€ pour la viande de porc.

3.7 - L'évaluation pseudo-scientifique de la DG Commerce sur l'impact de l'APE d'AO

La DG Commerce a réalisé sa propre étude publiée en mars 2016²⁷, en faisant appel au même expert de l'IFPRI, David Laborde, qui avait déjà participé aux trois études précédentes que la DG Commerce n'a pas diffusées. En effet, l'utilisation d'un modèle d'équilibre général calculable pour valider des résultats politiquement déterminés est considérée comme essentielle par la DG Commerce pour conférer une vérité scientifique irréfutable aux yeux des autorités politiques, et ce dans tous ses ALE bilatéraux.

Spécialiste des modèles appliqués à l'analyse des politiques agricoles et ancien président de l'Académie d'agriculture française, Jean-Marc Boussard a depuis longtemps démystifié leurs présupposés et conclusions. Il observait en 2000 que *"partout dans le monde, les modèles calculables d'équilibre général (MCEG) servent de marteau pour enfoncer le clou du libéralisme"*²⁸. L'un de ces MCEG, GTAP, *"va exercer une grande influence sur tous les gens qui vont l'utiliser en croyant que la réalité est conforme à ce modèle, en particulier de nombreux négociateurs aux prochaines négociations de l'OMC. A faire fonctionner ce modèle...ils apprendront très vite que tout ce qui rapproche de la libéralisation est "bon", tout ce qui en éloigne est "mauvais"". Or, "les MCEG "standards"... présentés comme des oracles chargés de dire les bonnes politiques économiques... (ont) deux défauts majeurs : celui, d'abord, de privilégier indûment la libéralisation... celui, ensuite, de négliger les aspects essentiels de la dynamique économique"*.

Le plus étonnant est que l'évaluation des pertes de DD en AO ne tient pas compte de l'augmentation de 64,4 % de la population de 2015 à 2035 (lorsque la libéralisation de l'APE

²⁵ *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/wp-content/uploads/2017/01/The-subsidies-to-the-EU-exports-of-cereal-products-to-West-Africa-in-2015-and-2016-February-172017.pdf>

²⁶ *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/wp-content/uploads/2017/01/L%C3%A9norme-dumping-des-produits-laitiers-extra-UE-et-vers-les-APE-en-2016-10-avril-2017.pdf>

²⁷ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/april/tradoc_154422.pdf

²⁸ Jean-Marc Boussard, *Agriculture, équilibre général et OMC. Une vision critique des modèles utilisés dans les négociations*, Economie Rurale, n°257, mai-juin 2000, p.3-16.

sera achevée), car la méthode prétend ne pas en avoir besoin, puisqu'elle compare l'impact à la fin de la période avec et sans APE, où l'AO continuera à taxer ses importations de l'UE mais devra payer les CD sur ses exportations vers l'UE. Parce que la situation de base sans APE n'est pas la situation actuelle de préférences non réciproques depuis les accords de Lomé (1975) et même depuis l'indépendance, y compris pour la CI et le Ghana dans la mesure où ils ont paraphé des APEi en 2007 et 2008 et ont bénéficié du règlement du Conseil n° 1528/2007 du 20 décembre 2007 (dit MAR, règlement d'accès au marché) qui leur a appliqué par anticipation les dispositions des APE finalisés. Non, la situation de base est la suivante : sans APE, les pays en développement non PMA doivent payer les DD du SPG (ou DD NPF sur les bananes, les cuirs et peaux et l'aluminium), ce qui n'est la situation réelle que pour le Nigeria, qui avait refusé de parapher un APEi en 2008. Pourtant, la prise en compte explicite de l'évolution démographique est d'autant plus importante qu'elle sera très différente en AO – où la population augmenterait de 64 % de 2015 à 2035, ce qui aurait un impact considérable sur ses besoins en importations et ses disponibilités en exportations – et dans l'UE28 où la population devrait stagner et vieillir et serait même dépassée par celle de l'AO dès 2030, selon les projections de l'ONU de 2017.

3.8 – On ne connaît pas le niveau des échanges UE-AO sans APE en 2015

Dans sa comparaison de l'évolution de la situation de l'AO entre 2015 et 2035 avec et sans APE, la DG Commerce considère qu'en 2015, l'accord préférentiel actuel n'aurait pas existé pour la CI et le Ghana – en d'autres termes, ils n'auraient pas signé d'APEi en 2007 et 2008 – de sorte que depuis 2008, comme le Nigeria, ils auraient été sous le régime SPG beaucoup moins favorable, les 13 autres PMA d'AO étant sous le régime TSA. On peut alors s'interroger sur la pertinence des chiffres retenus par la DG Commerce – non cités dans son étude – pour caractériser la situation économique de la CI et du Ghana en 2015, et en particulier leurs échanges extérieurs avec l'UE, les autres pays d'AO et le reste du monde (RdM). Comme ils ont toujours bénéficié d'échanges préférentiels depuis leur indépendance, il est impossible d'identifier ce qu'auraient été leurs échanges depuis 2008 sans ce règlement MAR. La DG Commerce aurait certainement du mal à donner le montant des recettes douanières (RD : DD plus TVA) de 2015 sans l'APE car la CI et le Ghana auraient été sous le régime SPG (et NPF pour les bananes et l'aluminium) depuis 2008, comme le Nigeria. Ces deux pays auraient déjà perdu une grande partie de leur compétitivité en ayant dû payer des DD importants sur leurs exportations de bananes, d'ananas, de cacao transformé, de thon en conserve et d'aluminium vers l'UE depuis 2008, et leurs recettes d'exportation auraient considérablement baissé. En conséquence, leurs importations en provenance de l'UE auraient également été bien plus faibles que sous le régime MAR en vigueur en 2015 et jusqu'à aujourd'hui, et les RD sur ces importations en baisse auraient aussi été plus faibles.

Cette hypothèse de la DG Commerce, pour les besoins d'évaluation de l'impact des APEi, que la CI et le Ghana n'ont pas bénéficié d'un accès DFQF au marché de l'UE avant l'entrée en vigueur de leurs APEi fin 2016 est étonnamment prise pour une réalité par l'analyse d'impact britannique réalisée le 4 juillet 2018 avant la ratification de l'APEi du Ghana : *"L'APEi offre des avantages considérables au Ghana en lui accordant un accès immédiat en franchise de droits et sans contingent au marché de l'UE. Cela profitera aux producteurs ghanéens en améliorant les revenus et en donnant aux exportateurs la certitude d'un accès au marché"*²⁹.

Il est donc probable que la DG Commerce a simplement considéré que les échanges réels entre l'UE et la CI et le Ghana en 2015 ont été les mêmes qu'avec le règlement MAR, ce qui introduit un énorme doute sur la pertinence de ses études sur l'APE AO et les APEi.

²⁹ http://www.legislation.gov.uk/ukia/2018/113/pdfs/ukia_20180113_en.pdf

3.9 - Les autres erreurs importantes de la DG Commerce sur les échanges UE28-AO

- Erreur sur les échanges de céréales et viande bovine : la DG Commerce écrit : *"On s'attend à ce que presque tous les secteurs de l'Afrique de l'Ouest bénéficient de l'APE à travers une hausse de ses exportations – avec les plus fortes augmentations dans les secteurs suivants : céréales (10,2%), autres produits alimentaires (9,9%), viande rouge (8,4%) et vêtements (12,8%)"*. C'est totalement absurde pour les céréales et la viande rouge puisque les céréales sont les principales importations agricoles de l'AO, passant de 7,1 Mt en 2000 à 16,1 Mt en 2013 (augmentation de 6,1% par an), dont 3,9 Mt à 7,4 Mt pour le blé, la part des importations de l'UE étant de 2,9 Mt en 2017. La DG Commerce partage la même ignorance sur la viande rouge puisque l'UE n'a pas importé un seul kg de bœuf et de préparations de l'AO en 2015, mais en a exporté 93.100 tonnes. Cette ignorance de la DG Commerce sur la réalité de l'agriculture d'AO, qui est son principal secteur productif, en dit long sur la fiabilité de l'ensemble de son étude de mars 2016.

- La DG Commerce soutient que les APE n'auraient pas d'impact négatif sur les produits agricoles des pays ACP en les plaçant dans les 20% des importations non libéralisées.

Mais plusieurs CER 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 de l'AO seraient libéralisées, pour 1,469 Md€ en valeur FAB UE en 2015, dont 80,4%, taxés à 5% (Groupe A), seraient libéralisés dès le début, l'année T5. La réduction de 5% à 0 du DD sur les céréales hors riz (que l'UE n'exporte pas) et sur le lait en poudre – qui représentent 84% des exportations de l'UE en équivalent lait – aurait des conséquences considérables sur l'appauvrissement des producteurs traditionnels de céréales (mil, maïs, sorgho, fonio), de tubercules (manioc, ignames, taro), de plantains, et des producteurs de produits animaux.

- L'UE a caché à l'Afrique de l'Ouest la forte érosion de ses préférences commerciales. La DG Commerce souligne que, sans les APE, les exportations de cacao transformé des trois pays non PMA seraient soumises aux DD du SPG de 6,1% pour la pâte de cacao, 4,2% pour le beurre de cacao et 2,8% pour la poudre de cacao. Mais la DG Commerce a évité de dire que les ALE passés avec 9 pays d'Amérique latine en 2012 (2015 pour l'Equateur) leur permettent d'exporter tous ces produits en franchise de droits vers l'UE.

Le scandale politique est que les DD réduits ou nuls sur les importations venant des pays signataires des ALE implique que l'UE ne se soucie pas de leur respect des conventions internationales fondamentales sur les droits humains, les droits sociaux, l'environnement et la bonne gouvernance, que l'UE exige des pays ACP pour leur accorder le statut SPG+. Selon le rapport de Human Rights Watch de 2016, *"la criminalité endémique et l'impunité pour les violations des droits de l'homme restent la norme au Honduras. Malgré une tendance à la baisse ces dernières années, le taux d'homicides est parmi les plus élevés au monde"*³⁰; *"La violence et l'oppression de la part de puissantes organisations criminelles restent de graves problèmes au Guatemala. La corruption dans le système judiciaire, combinée à l'intimidation exercée contre les juges et les procureurs, contribue à un niveau élevé d'impunité. La violence liée aux gangs est également l'un des principaux facteurs incitant les gens, y compris les jeunes non accompagnés, à quitter le pays"*.

- Critiques sur les conclusions finales de l'étude de la DG Commerce

La DG Commerce conclut que *"Par prudence, seul l'impact des réductions tarifaires a été évalué, c'est-à-dire ce qui est facilement quantifiable à partir de l'accord. Les dispositions*

³⁰ https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/wr2016_web.pdf

essentielles de l'APE (règles d'origine, facilitation des échanges, coopération sur les normes, programme de développement de l'APE, etc.) ont été exclues du modèle car elles sont difficiles à quantifier... Suite aux réductions tarifaires, les droits de douane à l'importation seront en moyenne inférieurs de 11,7% en 2035" avec APE que sans APE.

Et la responsable de ces négociations à la DG Commerce, Sandra Gallina, a déclaré lors d'une réunion des députés européens des Commissions INTA et DROI du 15 octobre 2018 : *"Certains critiques des APE évoquent la perte de ressources fiscales qui seront entraînées par la libéralisation des lignes tarifaires. D'une part ces pertes sont difficiles à évaluer, d'autre part il faut garder à l'esprit qu'il s'agira en réalité d'un simple transfert entre les caisses des Etats ACP et les poches des consommateurs ACP qui seront gagnants"*³¹. En fait, l'étude de la DG Commerce et le modèle qui la soutient ont été conçus de manière à montrer un impact positif pour donner une garantie pseudo-scientifique aux décideurs politiques.

D'autres contraintes liées aux APE WA sont la "clause de rendez-vous" (pour élargir la libéralisation aux services, à la propriété intellectuelle, aux investissements, à la concurrence, aux marchés publics, aux paiements courants et aux mouvements de capitaux, au développement durable, à la protection des données personnelles), la "clause de statu quo" (interdisant d'augmenter les DD appliqués à partir de l'application provisoire de l'APE WA (article 9) ou des APEi de CI et du Ghana (article 15) sur les importations venant de l'UE – une clause que CI et Ghana violent depuis la fin 2016 puisqu'ils ont appliqué le TEC d'AO au lieu des DD inférieurs de leurs APEi –, et l'interdiction d'augmenter les taxes à l'exportation malgré la réduction des DD due aux APEi et leur forte croissance démographique.

On épargnera aux lecteurs la méthodologie alternative proposée pour évaluer les pertes nettes réelles de recettes douanières (RDs) dues à l'APE régional et aux APEi. L'APE d'AO aurait entraîné une perte de 3,4 Md€ en 2035 et une perte cumulée de 28,4 Md€ entre 2020 et 2035 sur les importations libéralisées de l'UE28-RU (76,2%). Et le ratio des pertes nettes de RDs sur les importations liées aux APE venant de l'UE28-RU par rapport au total des RDs de toutes origines sans APE passerait de 7,9% en T5 à 18,1% en T20.

Pour le Ghana, le Ministère du Commerce et de l'Industrie (MOTI) a largement sous-estimé les pertes de RDs avec l'APE, en raison de multiples facteurs, dont la grave insuffisance de l'étude d'impact réalisée par la Banque mondiale le 1er janvier 2015 sur la base des données 2013. D'abord parce que cette évaluation a été faite sur l'impact de l'APE régional WA sur le Ghana, comme s'il n'y avait aucun doute que l'APE régional serait finalisé, et non sur l'APEi du Ghana. Déjà le Ghana perdra plus de RDs sur ses importations non libéralisées venant de l'UE puisque le DD maximum sera de 20% au lieu de 35% dans le TEC régional. Cette étude de la BM a supposé que les recettes publiques totales, y compris les RDs, augmenteraient de 3% par an, sur la base du taux de croissance estimé par le FMI, en ajoutant : *"Comme les autres recettes gouvernementales augmenteront en importance, la dépendance relative des recettes d'importation et donc l'impact significatif sur les pertes de recettes venant de l'APE baisseront"*. Même si cette perspective du taux de croissance du PIB du Ghana était vérifiée, elle ne tient pas compte du taux de croissance démographique du Ghana de 1,91% entre 2019 et 2035 selon l'estimation de l'ONU révisée en 2017.

SOL a calculé que les pertes nettes cumulées de RDs du Ghana – en comparant celles sans l'APEi et avec l'APEi – atteindraient 14,7 Md€ de 2017 à 2035, les pertes portant non seulement

³¹ Compte-rendu d'un assistant parlementaire du Parlement européen ayant participé à ce débat.

sur les importations venant de l'UE28-RU mais aussi sur les DD à payer sur les exportations du Ghana vers les autres Etats d'AO qui devraient se protéger pour éviter des pertes de compétitivité dues à l'APEi (les mêmes mesures seraient appliquées aux importations de CI). En outre, les subventions de l'UE à ses exportations de viande bovine, de viande de volaille, de produits laitiers et de céréales vers le Ghana ont atteint 70 M€ en 2013, un montant largement dépassé en 2018. Ces subventions exploseront avec l'APEi car les DD sur les importations de céréales et de lait en poudre venant de l'UE passeront de 5% à 0, ce qui sera très préjudiciable à la production locale de céréales, tubercules et lait, et il en sera de même pour la CI.

Pour la l'iEPA de CI SOL a calculé que les pertes cumulées de RDs sur les importations venant de l'UE28-RU passeraient de 65,1 M€ en T5 (3 septembre 2021) à 4,4 Md€ en T20 (2035). Les droits cumulés à payer sur les exportations de CI vers les autres Etats d'AO passeraient de 413 M€ en 2020 à 9,2 Md€ en 2035, 2,3 fois plus que ceux appliqués aux importations venant de l'UE28-RU. Et en 2016, les subventions à l'exportation agricoles de l'UE à la CI ont été de 99,9 M€, dont 42 M€ sur les céréales (taux de dumping de 30,2%), 34,9 M€ sur la viande bovine, 11,7 M€ sur les produits laitiers (taux de dumping de 16,4%) et 11,3 M€ sur la viande porcine.

Conclusion : l'UE se tire une balle dans le pied en imposant des APE

Ces effets se produiront à deux niveaux : ils feront exploser l'afflux de migrants illégaux que l'UE ne veut pas accueillir et alimenteront les mouvements terroristes en AO comme dans l'UE; et ils réduiront l'énorme potentiel à moyen et long terme des exportations de produits et services européens à haute valeur ajoutée si les APE étaient supprimés.