



Pourquoi la CEDEAO ne doit pas signer l'APE¹

Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), Solidarité, le 9 juillet 2014

L'Accord de Cotonou, révisé en 2010, répète à l'infini que son objectif central est de permettre aux pays ACP d'éradiquer la pauvreté et la faim et de favoriser leur intégration régionale. En réalité l'imposition à l'Afrique de l'Ouest (AO) – qui regroupe les 15 Etats de la CEDEAO et la Mauritanie – de ratifier l'APE régional avant le 1^{er} octobre 2014 aurait les effets inverses.

On résume ici les principales raisons juridiques, économiques et politiques, pour lesquelles il faut refuser de signer et ratifier les APE, ici celui de l'AO².

1) Le pourcentage d'ouverture du marché de l'Afrique de l'Ouest aux exportations de l'UE doit déduire la part de ses PMA

Le nouveau Système de Préférences Généralisées (SPG) de l'UE de 2012, qui intègre la Décision "Tout Sauf les Armes" (TSA) de 2001 accordant aux PMA un accès au marché de l'UE sans droits de douane ni quotas et qui ne les oblige pas à ouvrir leur marché aux exportations de l'UE, affirme qu'il s'agit d'une décision irrévocable : "*L'arrangement Tout Sauf les Armes est déjà un dispositif inconditionnel et ne changera pas... Le dispositif ne se terminera plus après trois ans comme c'est le cas actuellement*"³. Pour le SPG lui-même "*Le schéma s'applique jusqu'au 31 décembre 2023. Toutefois, la date d'expiration ne s'applique pas au régime spécial en faveur des pays les moins avancés*".

Par conséquent l'AO ne doit ouvrir son marché qu'à 43,5% (80%-36,5%) de ses importations venant de l'UE dans l'APE régional, en prenant la moyenne 2007-12 de la part des importations de l'AO venant de l'UE, ou à 38,6% en prenant l'année 2012 (80%-41,4%).

Tableau 1 – Part des importations de l'AO venant de l'UE réalisée par les PMA : 2007 à 2012

En %	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Moyenne	% à ouvrir
Afrique de l'Ouest (AO)	35,57	33,83	33,55	34,43	37,86	41,44	36,54	43,46

Source: Eurostat

2) Les subventions de l'UE à ses exportations agricoles en AO ont représenté en 2013 2,5 fois une tranche annuelle du 11è FED alloué à l'AO

Les 414,2 millions d'euros (M€) de subventions de l'UE à ses seules exportations de céréales (173,8 M€), viandes (172,4 M€ dont 74,5 M€ à la viande de volailles et oeufs, 15,2 M€ à la viande porcine et 81,8 M€ à la viande bovine) et produits laitiers (68 M€) ont représenté en 2013 50,9% des 813 M€ de subventions agricoles versées aux pays ACP⁴.

¹ Note préparée à la demande du ROPPA (Réseau des organisations paysannes et producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest) à l'occasion de sa Convention tenue à Niamey du 15 au 19 juin 2014.

² On conseille vivement de lire aussi le rapport du South Centre au Parlement européen "ACP countries' positions on Economic Partnership Agreements (EPAs)", 24 février 2014, <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>

³ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/october/tradoc_150028.pdf

⁴ Les subventions de l'UE28 en 2013 aux exportations de céréales, viandes et produits laitiers extra-EU28, vers les pays ACP et l'Afrique de l'Ouest, Solidarité, 9 juillet 2014, <http://www.solidarite.asso.fr/Articles-de-2014,684>

Ceci est à comparer aux 1,15 milliard d'euros (Md€) du 11^e FED prévus pour l'AO⁵ soit 164,3 M€ par an, les subventions de l'UE à ses céréales, viandes et produits laitiers exportés en AO en 2013 étant donc 2,5 fois supérieures à une tranche annuelle du FED pour 2014-20.

Comme la Commission européenne a refusé de traiter de la question des subventions agricoles dans le texte de l'APE, arguant que cette question relève de la compétence exclusive de l'OMC, la CEDEAO ne pourra donc poursuivre l'UE pour dumping au niveau des instances de concertation UE-AO de l'APE et la CEDEAO ne pourra pas davantage la poursuivre à l'OMC puisque la CEDEAO n'est pas membre de l'OMC. Seuls certains de ses Etats membres pourraient le faire mais ce sera bien plus difficile politiquement.

L'importance de ce dumping de l'UE – très sous-évalué puisqu'il ne prend en compte qu'une part de ses exportations agricoles – est une raison suffisante pour ne pas signer l'APE.

Qui plus est, bien que la Commission européenne ait supprimé toutes ses subventions explicites à l'exportation – les "restitutions" – depuis le 1^e juillet 2013, l'Accord de Cotonou révisé en 2010 continue à prévoir à l'article 54 que : *"En ce qui concerne les produits alimentaires disponibles, la Communauté s'engage à assurer que les restitutions à l'exportation soient fixées davantage à l'avance qu'auparavant pour tous les États ACP pour une série de produits retenus en fonction des besoins alimentaires signalés par ces États"*.

En fait toutes les exportations agricoles de l'UE sont subventionnées par les aides directes des DPU (droits au paiement unique, renommées DPB, droits au paiement de base, en 2015) qui, étant découplées (non liées à un produit particulier), bénéficient à tous les produits, qu'ils soient consommés sur le marché intérieur ou exportés. Qui plus est, les DPB mis en œuvre à partir de janvier 2015 bénéficieront à tous les produits agricoles de l'UE sans exception. Par conséquent toutes les importations agricoles de l'AO venant de l'UE doivent continuer à être taxées, au besoin par la mise en place d'un droit compensateur spécifique au sein des "Autres Droits et Impositions" (ADI, voir au point 4), sans avoir à être incluses dans les 25% de lignes tarifaires à ne pas ouvrir à l'UE.

3) L'AO ne doit pas réduire ses droits de douane à un niveau inférieur à celui de l'UE

Alors que l'APE exige de réduire les droits de douane (DD) de la CEDEAO sur 75% des exportations de l'UE, non seulement l'APE n'oblige pas l'UE à éliminer ses subventions internes bénéficiant aux produits exportés comme on vient de le voir, mais encore l'AO ne devrait pas réduire ses DD sur les importations venant de l'UE à des niveaux inférieurs aux droits NPF (de la Nation la Plus Favorisée) de l'UE, en particulier sur les produits alimentaires de base. Or en 2013 ces DD étaient, en équivalent *ad valorem* (droit spécifique ou mixte rapporté à la valeur CAF), de : céréales : 54,2% sur le blé, 38,6% sur l'orge, 40,9% sur le maïs, 27,9% sur le riz, 30,8% sur la farine de blé; sucre : 71,3%; viande bovine : 32,6% sur la viande fraîche et 46,7% sur la congelée; produits laitiers : 43,2% à 46,7% sur le lait en poudre, 67% sur le beurre et 31,7% sur le fromage. Malgré que ces équivalents *ad valorem* aient beaucoup baissé par rapport aux années ayant précédé la flambée des prix depuis 2007.

⁵ http://www.gouv.ci/actualite_1.php?recordID=4466

Tableau 2 – Droits de douane de l'UE sur ses importations de quelques produits alimentaires en 2013

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

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

Qui plus est, le Document de l'OMC sur les modalités agricoles du 6 décembre 2008 pour le Doha Round a prévu que les pays développés pourront maintenir des DD supérieurs à 100% pour quelques produits sensibles, et supérieurs à 150% pour les PED.

D'autant plus encore que le projet d'APE – du moins de l'APE intérimaire de la Côte-d'Ivoire, car on ne connaît pas le texte final de l'APE régional – interdit à l'Afrique de l'Ouest d'augmenter ses DD appliqués actuels, ce qui implique que la CEDEAO ne pourrait pas négocier des DD consolidés à l'OMC qui seraient plus élevés. Il y a là une double contradiction : d'une part, l'UE restera libre d'augmenter ses propres DD appliqués tant qu'ils restent inférieurs à ses DD consolidés et, d'autre part, cette règle de l'APE empêcherait de facto la possibilité pour la CEDEAO de demander son adhésion à l'OMC ou au moins d'obtenir alors le bénéfice des droits consolidés qui seraient établis à la moyenne pondérée des DD consolidés de ses Etats membres. En d'autres termes l'APE régional nierait à la CEDEAO le droit de l'OMC que les communautés économiques régionales peuvent demander d'y adhérer, comme l'UE l'a fait dans le passé. Ce qui signifie que la disposition de l'APE déniait à l'Afrique de l'Ouest, et plus précisément à la CEDEAO, la faculté d'adhérer à l'OMC est contraire aux règles de l'OMC et peut être attaquée avec succès devant celle-ci, une raison de plus de refuser de signer l'APE.

4) La CEDEAO doit consolider son TEC à l'OMC, y compris les "Autres Droits et Impositions" (ADI) consolidés de ses Etats membres de l'OMC

Le tableau suivant montre, sur le cas du riz, les DD consolidés à l'OMC des Etats membres (EM) de la CEDEAO, sachant que le Libéria n'en a pas car il n'est pas encore membre (adhésion en cours). Outre les DD proprement dits la plupart des EM ont aussi consolidé des "Autres Droits ou Impositions" (ADI), seuls le Ghana et la Gambie ne l'ont pas fait.

La moyenne simple du DD consolidé sur le riz est de 63,1% *ad valorem* et celle des ADI consolidés est de 24,4%, soit une moyenne des droits consolidés totaux de 87,5%. Mais il est plus approprié de prendre les moyennes consolidées pondérées tenant compte des importations de riz de chaque EM, en se basant sur les données de FAOSTAT pour la moyenne des années 2009 à 2011 (dernière année disponible). Cela donne une moyenne des droits consolidés pondérés de 118% pour les 14 EM de la CEDEAO membres de l'OMC.

On voit notamment que la prise en compte des ADI relève bien les DD de la Côte d'Ivoire de 15% à 37% tandis que ceux du Sénégal sont relevés de 30% à 35%. Le seul problème

concerne le Cap vert dont le DD simple n'est que de 10% et celui des ADI de 0,5% mais il pèse très peu (0,9%) dans les importations totales de riz.

Tableau 3 – Droits de douane et Autres Droits ou Impositions consolidés sur le riz des Etats CEDEAO en 2013

Importations en tonnes	DD consolidé (1)	ADI (2)	Total consolidé (3=1+2)	Imports moy. 2009-11 (4)	% des Imports (5)	Total consolidé pondéré (6=3*5)
Bénin	60%	19%	79%	547154	9,7%	7,66%
Burkina	100%	50%	150%	271197	4,8%	7,20%
Cap Vert	10%	0,5%	10,5%	55410	0,9%	0,9%
Côte d'Ivoire	15%	20%+5000FCFA/t Ou 20%+7,62 €/t ⁶	35%+7,62€/t ou 2% soit 37%	983214	17,4%	6,44%
Gambie	110%	10%	120%	117063	2,1%	2,52%
Ghana	99%	0%	99%	415845	7,4%	7,33%
Guinée	40%	23%	63%	207804	3,7%	2,33%
Guinée Bissau	40%	25%	65%	69323	1,2%	0,78%
Mali	60%	50%	110%	90016	1,6%	1,76%
Niger	50%	50%	100%	174349	3,1%	3,10%
Nigeria	150%	80%	230%	1743616	30,9%	71,07%
Sénégal	30%	5%	35%	761812	13,5%	4,73%
Sierra Leone	40%	0%	40%	124476	2,2%	0,88%
Togo	80%	7%+200 FCFA/t	87%+200FCFA/t	84858	1,5%	1,31%
Total	884%	341,5%	12255	5646137	100%	118%
Moyenne	63,1%	24,4%	87,5%			
Libéria*				222948		
Mauritanie	75%	15%				

Sources : OMC, FAOSTAT; * le Libéria n'est pas membre de l'OMC et n'a pas de DD consolidés; Guinée ADI : Droit fiscal d'entrée (DFE): 8% + Taxe sur le chiffre d'affaires à l'importation (TCA): 13% + Redevances pour le traitement des liquidations (RTL): 2%; Côte d'Ivoire ADI : TSR : Taxe sur le riz (20% + 5000 FCFA/soit 7,62 €/t ou 2% du prix FAB moyen des années 2009-11); Sénégal ADI de 5% comprenant: droit fiscal, T.V.A. et timbre douanier; Togo ADI : Taxe de statistique : 3%; Taxe de péage sur le fret maritime : 200 F CFA/tonne indivisible; Timbre douanier sur les droits liquidés: 4%

Selon le rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire "Chili, système de fourchettes de prix", "*Nous notons en outre, en examinant l'article 4:2 de l'Accord sur l'agriculture, que la deuxième phrase de l'article II:1 b) du GATT de 1994 ne précise pas quelle forme les "autres droits ou impositions" doivent prendre pour être considérés comme tels au sens de cette phrase. L'approche du Groupe spécial lui-même consistant à examiner les Listes des Membres révèle que de nombreux, sinon la plupart, des "autres droits ou impositions" sont exprimés en termes ad valorem et/ou spécifiques, ce qui n'en fait pas bien sûr des "droits de douane proprement dits" au sens de la première phrase de l'article II:1 b)"*⁶.

La CEDEAO doit donc tirer pleinement partie de la consolidation des "Autres Droits ou Impositions" de 14 de ses Etats membres pour relever le TEC (tarif extérieur commun) sur le riz, encore que cela ne serait juridiquement possible qu'une fois la CEDEAO devenue membre de l'OMC. Mais la volonté politique doit primer.

5) La BM et le FMI ont prévenu dès 2005 que, pour éviter un détournement de trafic au profit de l'UE, les pays ACP devront réduire leurs DD vers les pays tiers à au plus 10%⁷

En outre le Washington Trade Daily du 3 juin 2014 rapporte que "*Durant la réunion des ministres du commerce d'Afrique à Addis Abeba le mois dernier, un fonctionnaire du Secrétariat d'Etat au commerce des Etats-Unis basé à Washington a laissé entendre hier à Washington Trade Daily qu'il y aura deux nouveaux critères pour le renouvellement du*

⁶ Chili, *Système de fourchettes de prix*, Rapport de l'Organe d'appel du 23 septembre 2002, OMC, WT/DS207/AB/R, 23 septembre 2002

http://docsonline.wto.org/imrd/gen_searchResult.asp?RN=0&searchtype=browse&q1=%28%40meta%5FSymbol+WT%FCDS207%FCAB%FCR%2A+and+not+RW%2A%29&language=2

⁷ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/AFR/REO/2005/eng/01/SSAREO.htm>

programme AGOA : adopter rapidement l'Accord de facilitation des échanges récemment adopté et fournir aux sociétés des Etats-Unis les mêmes conditions négociées avec l'Union Européenne dans ses nouveaux accords de partenariat économique".

6) L'AO ne peut signer l'APE sans connaître la forte érosion de ses préférences sur le marché de l'UE qui découlera du Doha Round et de ses autres accords bilatéraux

Le même Document de l'OMC du 6 décembre 2008 a prévu que les pays développés devront réduire au minimum de 54% leurs DD en moyenne sur tous produits – d'un minimum de 50% à un maximum de 70% – même s'ils pourront garder 4% de leurs lignes tarifaires en produits sensibles mais en devant alors relever les quotas tarifaires à DD réduits ou nuls.

Une menace toute aussi lourde vient des accords bilatéraux de libre-échange que l'UE ne cesse de négocier avec la majorité des pays, notamment des PED, dans lesquels l'UE leur ouvre des quotas tarifaires à droits nuls ou faibles. Mais la principale menace vient sans doute du projet d'accord transatlantique avec les EU (TAFTA) qui vise à abaisser fortement au niveau mondial les DD et tous les obstacles non tarifaires au libre-échange.

Par conséquent l'érosion des préférences commerciales des pays ACP, notamment de l'AO, s'accompagnera d'une forte chute de ses DD – une ressource budgétaire essentielle sinon principale – car elle sera obligée d'ouvrir davantage son marché.

7) Une demande de dérogation à l'OMC pour revenir aux préférences non réciproques des conventions de Lomé pourrait difficilement être refusée

On sait que l'UE a été obligée de remplacer les accords commerciaux non réciproques avec les pays ACP en vigueur dans les Conventions de Lomé par les APE réciproques de l'Accord de Cotonou de 2000 à la suite d'une plainte à l'OMC des producteurs de "bananes-dollar" des pays d'Amérique latine du fait d'un traitement inégal vis-à-vis des pays ACP qui n'avaient pas à payer de DD dans l'UE. La "guerre de la banane" pendant laquelle l'UE a été condamnée à plusieurs reprises à l'OMC a finalement pris fin par l'accord du 19 décembre 2009 conclu à l'OMC entre l'UE et les pays exportateurs d'Amérique latine et entré en vigueur le 31 mai 2010 : les DD de l'UE seront abaissés de 176 €/t en 2009 à 114 €/t en 2017. En outre l'UE a conclu des accords bilatéraux début 2012 avec la Colombie, le Pérou, le Costa Rica, El Salvador, le Honduras, le Guatemala, le Nicaragua et Panama vis-à-vis desquels ses DD sur la banane seront abaissés progressivement à 75 €/t d'ici 2020. Des compensations, mais insuffisantes, ont été accordées aux pays ACP et aux producteurs de bananes de l'UE, pour faire face à la concurrence accrue de ces pays.

Puisque les pays d'Amérique latine ne s'opposent plus au maintien d'un accès des pays ACP au marché de la banane de l'UE sans quota ni DD, l'UE et les pays ACP auraient les plus grandes chances de voir acceptée leur demande de dérogation pour des préférences commerciales non réciproques avec l'UE. A fortiori si cette demande de dérogations porte seulement sur les produits agricoles. Ce n'est qu'une question de volonté politique.

8) Reconnaître l'Afrique de l'Ouest à l'OMC comme un grand PMA

Il est possible de négocier à l'OMC la reconnaissance de la CEDEAO et de l'AO comme un "grand PMA" puisque 12 sur 16 de ses Etats membres sont des PMA et que la moyenne pondérée des critères des pays de la CEDEAO et de l'AO respecte les critères des Nations Unies pour être classé comme PMA.

Tableau 4 – La CEDEAO et l'AO respectent les critères d'un grand PMA en 2012

	RNB par tête*	Population (en 1000 hb)	RNB x population	ICH**	IVE***
Benin	763	10051	7668913	41,1	34,8
Burkina Faso	507	16460	8345220	29,2	36,9
Cap Vert	3110	494	1536340	86,8	35,1
Côte d'Ivoire	1130	19840	22419200	43,8	22,3
Gambie	433	1791	775503	49,2	67,3
Ghana	1190	25366	30185540	70,1	29,5
Guinée	377	11451	4317027	36,8	27,4
Guinée Bissau	547	1664	910208	34,2	59,8
Libéria	190	4190	796100	38,5	51,5
Mali	563	14854	8362802	30,2	35,3
Niger	347	17157	5953479	24,3	37,9
Nigéria	1180	168834	199224120	48,9	36,3
Sénégal	1063	13726	14590738	47,0	36,4
Sierra Leone	333	5979	1991007	24,8	50,1
Togo	460	6643	3055780	45,5	33,5
Total CEDEAO		318500	310131977	43,4	39,6
Moyenne "	958		974****	45,6****	35,3****
Mauritanie	987	3796	3746652	47,1	45,7
Total AO	962	322296	313878629		
Moyenne AO			974****	45,6****	35,4****

Source: * http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_data.shtml;

** http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_graduation_criteria.pdf

*** <http://www.ferdi.fr/en/publication/i09-economic-vulnerability-index-2010-update>

**** moyenne pondérée par la population

Le critère démographique plafonnant à 75 millions d'habitants, puis rehaussé récemment à 100 millions, ce qui excluait le Nigéria, n'avait pas joué pour exclure le Bangladesh qui compte en 2012 153 millions d'habitants, à peine moins que les 168 millions du Nigéria. Toutefois ce critère est pris en compte dans l'indice synthétique de vulnérabilité économique (IVE) que respecte l'AO.

Les 3 critères pour définir un PMA sont :

- Un revenu national brut (RNB) par tête (moyenne des 3 années 2009 à 2011 pour le dernier classement des PMA en 2012) inférieur à 992 \$, un RND de 1190 \$ faisant exclure des PMA. Le RNM moyen pondéré a été de 974 \$ dans la CEDEAO et l'AO (tableau 3). Donc sur ce critère la CEDEAO et l'AO sont un grand PMA.

- Un indice de capital humain (ICH) inférieur à 55 et ne dépassant pas 61. Cet indice composite est bâti à partir de 3 indicateurs : 1) un indicateur de nutrition, mesuré par le pourcentage du minimum requis de la consommation calorique par tête; 2) un indicateur de santé, mesuré par le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans; 3) un indicateur d'éducation, mesuré par le taux d'alphabétisation des adultes et le taux de scolarisation de niveau secondaire. L'ICH moyen simple de la CEDEAO a été de 43,4 en 2012 et de 45,6 pour l'ICH moyen pondéré par la population. Donc sur ce critère la CEDEAO et l'AO sont un grand PMA.

- Un indice de vulnérabilité économique (IVE) supérieur à 37,1. Cet indice composite est bâti à partir de 5 indicateurs : 1) la concentration des exportations de marchandises sur quelques produits; 2) l'instabilité des recettes d'exportation; 3) l'instabilité de la production agricole; 4) la part de l'industrie et des services modernes dans le PIB; 5) la

taille de la population. Le FERDI a établi l'évolution de cet indice jusqu'en 2011⁸. L'IVE moyen simple de la CEDEAO a été de 39,6 en 2012 et de 35,3 pour l'IVE moyen pondéré par la population. Toutefois il apparaît illogique de pondérer cet indice composite par la population puisque celle-ci représente 1/8 du poids dans les indicateurs de l'IVE. Donc sur ce critère la CEDEAO et l'AO sont encore un grand PMA. D'autant que l'exclusion de la catégorie des PMA suppose que l'EVI soit au plus égal à 32.

9) Fonds de Solidarité de la CEDEAO

Les pertes pour les non-PMA d'Afrique de l'Ouest (Nigeria, Ghana, Côte d'Ivoire, Cap-Vert) de la non ratification de l'APE et leur simple statut du SPG (Système de Préférences Généralisées) sur le marché de l'UE seraient largement compensées par un Fonds de solidarité de la CEDEAO. Pour le seul Ghana ses pertes de recettes fiscales seraient de 374 M\$ s'il ratifie l'APE contre une perte de 52 M\$ avec le statut de SPG s'il ne ratifie pas⁹. Le Fonds de Solidarité lui verserait les 52 M\$ correspondant aux DD qu'il devrait payer pour poursuivre ses exportations dans l'UE.

Remarquons que ces 52 M€ sont nettement inférieurs aux 70,9 M€ des seules subventions que l'UE a accordé en 2013 à ses exportations de céréales, viandes et produits laitiers au Ghana. Et il est vraisemblable que les 73,8 M€ de subventions à la CI sur les mêmes produits en 2013 sont également supérieurs aux DD qu'elle devrait payer pour continuer ses exportations dans l'UE si elle ne signe pas l'APE.

⁸ <http://www.ferdi.fr/en/indicator/retrospective-economic-vulnerability-index>

⁹ <http://opinion.myjoyonline.com/pages/feature/201203/82693.php>