

Accords de Partenariat Économique Union européenne/ Afrique de l'Ouest : il est encore temps d'éviter une catastrophe !

Avril 2015

Au terme de négociations entamées en 2002, l'Union Européenne a réussi à obtenir, malgré l'opposition des sociétés civiles de la région, l'accord des pays ouest-africains pour la signature d'un accord de libéralisation commerciale : l'Accord de partenariat économique, ou APE. Le 10 juillet 2014, les quinze pays membres de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)¹ et la Mauritanie ont donc donné leur accord à la signature de l'APE en le paraphant. Le 12 décembre de la même année, le Conseil des ministres de l'UE a autorisé "*la signature et l'application provisoire*"¹ de l'APE.

En réalité, de ces APE, les pays ouest-africains ne voulaient pas. C'est ce qui explique la longueur de ces négociations, laborieuses et conflictuelles, parce qu'elles n'étaient pas dans l'intérêt des pays africains. L'UE a fini par poser un ultimatum, en menaçant la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Nigeria et le Cap vert (les pays non PMA qui ne bénéficient pas de l'initiative "Tout sauf les armes"²) de perdre leur accès préférentiel au marché européen s'ils ne signaient pas l'accord. Par ces pressions, l'UE a réussi à casser les efforts d'intégration régionale, et à forcer le Ghana et la Côte d'Ivoire à signer des APE « intermédiaires », au prix d'une concertation pourtant stratégique pour les intérêts régionaux.

Pourquoi l'APE n'est-il qu'un mirage du développement promis par l'UE?

L'APE UE-Afrique de l'Ouest³ consiste à démanteler progressivement les tarifs douaniers pour 75% des exportations européennes sur une période de 20 ans. Mais une clause de rendez-vous 6 mois après la conclusion de l'APE a été incluse dans le texte et permettrait à l'Europe d'imposer une libéralisation accrue des autres secteurs non traités dans l'APE actuellement en phase de ratification: investissements, services, marchés publics, propriété intellectuelle, concurrence etc.

1 <http://www.uneca.org/fr/oria/pages/cedea0-communaute-economique-des-etats-de-lafrique-de-louest>

2 Les PMA bénéficient d'un régime de préférences commerciales unilatérales de la part de l'UE, le régime « tout sauf les armes ». Il leur offre un libre accès au marché de l'UE, sans les obliger à libéraliser leurs marchés vis-à-vis des importations européennes.

3 Voir le texte de l'accord ici http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/146213.pdf

L'UE présente l'accord comme un effort d'ouverture des marchés européens aux exportations de l'Afrique de l'Ouest, et par cet argument principal dépeint l'APE comme un accord conclu dans l'intérêt de tous. En somme un cadeau offert aux pays d'Afrique de l'ouest.

Mais cette ouverture existait déjà dans les faits. L'ensemble des pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) bénéficiait d'un accès préférentiel au marché européen (qui devait prendre fin en 2007 parce qu'il avait été jugé incompatible avec les règles de l'OMC, mais pour lequel l'UE aurait pu demander une dérogation). Surtout, les Pays les moins avancés (PMA) parmi les pays ACP bénéficient de l'initiative « Tout sauf les armes » depuis 2001, qui leur assure un accès privilégié au marché européen (l'UE a éliminé les quotas et droits de douane pour la totalité des produits en provenance des PMA, à l'exclusion des armes et des munitions) : ils n'ont donc rien à gagner avec l'APE, au contraire ils ont tout à perdre.

La stratégie de l'UE a donc consisté à menacer les États non-PMA de la région de leur retirer leurs facilités d'accès afin que le « bloc Afrique de l'ouest » dans son ensemble signe l'APE, sans distinction entre PMA et non-PMA.

Du reste l'ouverture du marché européen - y compris aux PMA à travers l'initiative TSA - est en pratique très sélective, puisque les mesures phytosanitaires et autres mesures non-sanitaires très strictes de l'UE ne permettent l'accès au marché communautaire qu'à des opérateurs économiques à forte capacité d'investissement, soit une infime minorité du tissu économique ouest-africain. Or les petits producteurs n'ont aucune chance d'accéder aux étals et supermarchés européens, et produisent à l'attention des marchés locaux voire régionaux. En somme plus d'accès au marché européen renforcera la puissance économique des opérateurs qui sont déjà insérés dans les circuits d'export et tendra à accroître la concentration des profits agricoles par les grands groupes. C'est un mirage de développement, mais bien pire encore.

Des pertes de recettes budgétaires considérables

Si la libéralisation concerne 75 % des lignes tarifaires des produits en provenance de l'UE, en réalité ces 75 % représentent 82% de la valeur monétaire des importations en Afrique de l'Ouest, ce qui promet un considérable manque à gagner pour les budgets des États. Un appel unitaire des sociétés civiles européenne et africaine a été lancé en juillet 2014⁴. Il dénonce notamment cette perte de ressources qui affligera les États africains :

« L'APE ne contribuera pas au développement des États de l'Afrique de l'Ouest. Au contraire, il sapera les bases économiques déjà fragiles de la plupart des pays... et mettra en compétition la première puissance commerciale du monde et les pays les moins avancés (PMA)... Comment comprendre qu'une région composée de 12 PMA sur 16 puisse s'engager dans un tel accord alors que tout indique que ces PMA perdront beaucoup sans rien gagner de nouveau ? [...] »

Les 12 États classés Pays les moins avancés, et qui sont par définition les pays ayant le plus fort besoin d'investissement public, ne pourront plus taxer les produits qu'ils importent depuis l'UE, qui représentent 10,6 milliards d'euros d'importations.

Les pertes de TVA à l'importation après la signature de l'APE s'élèveront quant à elles à 158 M€ à partir de 2020⁵.

Globalement, l'ensemble de la région va subir des pertes de recettes douanières à hauteur

4 <http://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/Appel-FINAL-liste-de-signataires.pdf>

5 <http://www.solidarite.asso.fr/Articles-de-2014,684>

de 746,7 millions d'euros pour les produits libéralisés après 5 ans, auxquelles s'ajouteraient 886,9 millions d'euros après 15 ans puis 238,8 millions d'euros après 20 ans, arrivant alors à **une perte annuelle de 1,871 milliard d'euros à partir de 2035.**⁶

Il faut en outre tenir compte des effets du détournement des échanges intra-CEDEAO au profit de l'UE : l'attractivité des produits à bas coûts des entreprises européennes va leur permettre de se substituer à leurs produits équivalents dans la région. C'est la promesse de voir détruits les processus d'intégration régionale en Afrique de l'ouest mais c'est également la perspective de pertes indirectes de droits de douane très lourdes pour la région :

« Et cela élèverait la perte de DD à 988 M€ (1,269 Md\$) à partir de l'année 6 (2020), à 2,164 Md€ (2,780 Md\$) à partir de l'année 2030 et à 2,480 Md€ (3,187 Md\$) à partir de 2035. »⁷

Concernant l'agriculture, certains produits agricoles sont exclus de la libéralisation (ce qui signifie que les États peuvent continuer à y appliquer des droits de douane), mais le calendrier de libéralisation et la liste des produits concernés par la libéralisation sont d'ores et déjà fixés et immuables. La clause de statu quo empêche toute augmentation future des tarifs douaniers appliqués aux produits dès l'entrée en vigueur de l'accord (y compris sur les produits exclus de la libéralisation).

Cela signifie par exemple que les paysans n'auront pas la possibilité de protéger de façon évolutive leurs productions contre les produits agricoles subventionnés en provenance de l'UE, alors que les taxes à l'import sont des instruments politiques clés pour y parvenir. Il sera impossible d'augmenter le TEC (Tarif extérieur commun) entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015, alors que de nombreux produits ne sont toujours pas suffisamment protégés pour permettre un développement de la production régionale (en particulier les céréales et la poudre de lait). De la même façon, les pays d'Afrique de l'Ouest ne pourront pas augmenter les taxes à l'exportation – qui permettent de favoriser la valorisation locale des matières premières, et d'encourager la diversification économique - sans l'accord de l'UE.

Rappelons que l'Afrique de l'Ouest est composée de 12 PMA, et que ces pertes catastrophiques dans les finances publiques les empêcheront irrémédiablement d'investir dans les services publics tels que la santé, l'éducation ou encore les infrastructures à hauteur de ce qui serait nécessaire pour répondre aux besoins sociaux et économiques dans ces pays.

Entrave au développement de l'économie

L'UE fait miroiter aux pays ouest-africains la possibilité d'importer à moindre coût de l'UE des composants industriels « de qualité » nécessaires aux industries, qui permettraient de renforcer la compétitivité de leurs entreprises. Or, le secteur privé de la région n'a que de très faibles capacités d'investissement et ne sera pas en mesure d'importer ces composants pour « se développer ». Seuls les grands groupes pourront investir, mais ils sont en général d'origine étrangère, affiliés à des multinationales, déconnectés des dynamiques locales du développement économique.

Ce dont l'industrie ouest-africaine a besoin, ce sont des opportunités de développement régional, qui permettront aux industries locales de créer de la valeur ajoutée, adaptée à leurs besoins, à l'environnement et à la demande locale et régionale. En l'occurrence, le Tarif extérieur

6 <http://blogs.mediapart.fr/blog/j-berthelot/090914/pertes-de-recettes-douanieres-en-perspective-en-afrique-de-louest>

7 Jacques Berthelot, 2014

commun (TEC) CEDEAO adopté en janvier 2015 permettrait justement de renforcer la compétitivité des entreprises en encourageant le commerce régional et le commerce sud-sud⁸. Même si actuellement le TEC est à un niveau très bas (taux de droits de douane entre 0 et 20%), il pourrait évoluer, se renforcer et permettre un réel développement du marché régional. Cela nécessite que les pays de la CEDEAO disposent de l'espace politique requis pour évaluer les impacts de ce TEC et de le faire évoluer en conséquence. Or, cette évolution sera impossible avec l'APE, qui interdit toute modification et augmentation des droits de douane après l'entrée en vigueur de l'APE.

Une économie encore largement agricole

L'économie des pays d'Afrique de l'ouest repose encore majoritairement sur le secteur rural et agricole (sauf exception). L'APE représente une menace directe parce qu'il ouvrirait les portes aux exportations agricoles de l'UE qui bénéficient de très fortes subventions (bien souvent « camouflées »).

Le déferlement de ces produits agricoles européens menacera les moyens de subsistance des petits agriculteurs qui auront de plus en plus de mal à écouler leur production, et mettra en péril le modèle d'agriculture paysanne, encourageant le développement de l'agro-industrie, source de pollution et de surproduction structurelle en Europe et dans le monde.

Par exemple, la libéralisation annoncée des importations de lait en poudre européen, dont les droits de douane passeraient de 5 à 0%, et l'explosion des excédents laitiers liés à la fin des quotas européens à partir de 2015, auront des conséquences considérables sur le secteur laitier ouest-africain. En effet, la demande en produits laitiers est en augmentation constante depuis plusieurs années, mais l'offre locale peine à y répondre⁹. Les importations croissantes en provenance de l'UE, spécifiquement de lait en poudre, menacent directement les petits producteurs¹⁰ qui manquent de soutien pour se développer et s'adapter à l'évolution du marché.

Des entreprises européennes du secteur laitier agro-industriel comme Friesland Campina, Danone ou encore Arla, investissent d'ores et déjà dans la région en rachetant des entreprises de transformation laitière. Ces entreprises rachetées par des multinationales européennes deviendront leurs têtes-de-ponts commerciales en Afrique de l'Ouest afin d'écouler la production de lait en poudre européen (qui représente 90 % des importations de produits laitiers) au détriment de la production locale et de son modèle d'agriculture traditionnelle respectueux de l'environnement. Les producteurs de lait d'Afrique de l'ouest sont d'autant plus en danger que les subventions de l'UE à ses exportations de produits laitiers en Afrique de l'Ouest sont colossales (68 millions d'euros pour 1,2 M de tonnes).

Or, les pays d'Afrique de l'ouest pourraient faire vivre leur secteur laitier, s'ils optaient pour la mise en place de droits de douane adaptés et de stratégies de développement encourageant l'agriculture paysanne. Le cas du Kenya est assez éclairant:

« Depuis que le Kenya a relevé à 60% en 2004 son tarif douanier, étendu à la Communauté

8 <http://terangaweb.com/tec-cedeao-il-compatible-les-objectifs-developpement/>

9 À titre d'exemple, la consommation de lait au Sénégal est de 450 millions de litres par an, dont 40% est assurée par la production locale. <http://www.cfsi.asso.fr/sites/www.cfsi.asso.fr/files/cr-atelier-lait-final-definitif-2014-12-24.pdf>

10 Pour les États membres de l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo), les importations laitières ont triplé ces 15 dernières années, elles sont estimées à 2 millions de tonnes (2000 millions de litres) pour 2012, alors que la production laitière est estimée à 3 millions de tonnes (3000 millions de litres) pour la même année. Cette mise en concurrence accrue de la production locale avec les importations a été encouragée par les politiques d'ouverture commerciale depuis 2000 (http://www.repol.info/IMG/pdf/rapport_final_etude_lait_uemoa.pdf)

est-africaine, celle-ci est devenue quasi-autosuffisante en produits laitiers en 2013 »⁷

Mais l'agro-industrie a d'énormes bénéfices à tirer du marché ouest africain, et l'APE cherche à satisfaire leurs intérêts avant tout.

À moyen et long termes, le cumul de tous ces impacts économiques, sociaux et environnementaux catastrophiques de l'APE risque d'aggraver le déracinement de populations privées d'avenir dans leur pays, alors que les projections prévoient que la population d'Afrique de l'ouest fera plus que doubler d'ici 2050¹¹, et dans un contexte de réchauffement climatique qui provoque de nouvelles contraintes sur les communautés rurales. Du point de vue des échanges, les relations commerciales avec un partenaire régional affaibli, faisant face à de grandes difficultés sociales, économiques et environnementales ne permettront pas de développer les débouchés tant attendus par l'UE.

L'APE représente donc une menace insupportable pour les populations d'Afrique de l'ouest, et renforcera un système commercial et une économie mondiale générateurs d'inégalités, de dépendance et paupérisation.

Agir contre la signature et la ratification de l'APE !

Les différentes procédures et étapes législatives qui conditionnent à l'entrée en vigueur de l'APE sont complexes et il est nécessaire d'en comprendre les enjeux.

La signature

Pour l'heure, l'APE est en cours de signature. Pour que celle-ci soit effective, l'UE et ses 28 États membres, les 16 États d'Afrique de l'Ouest, la CEDEAO et l'UEMOA doivent avoir formellement signé le texte. De notre côté de la Méditerranée, c'est au Conseil des ministres de l'Union européenne que cette décision se confirmera.

Le texte prévoit en outre que si l'étape de la signature par toutes les parties est validée, les parties pourraient de fait entamer l'application provisoire de l'APE, même s'il n'est pas ratifié. En effet, l'article 107.3 de l'Annexe stipule :

« En attendant l'entrée en vigueur du présent Accord, l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne conviennent, par notification, d'appliquer provisoirement l'Accord, en totalité ou en partie. L'application provisoire est notifiée au depositaire. L'Accord s'applique provisoirement un (1) mois après la réception de la dernière notification d'application provisoire. »¹²

Il est donc important d'agir avant la ratification de l'accord par les parlements (même si des exemples de signature d'accords sans application provisoire existent).

Aujourd'hui, dans la CEDEAO, seuls le Nigeria, le Togo, la Sierra Leone, la Gambie et la Mauritanie n'ont pas signé l'accord.

Dans les parlements

Néanmoins, et même si tous les pays signent l'APE, il serait encore possible, et temps, d'empêcher la ratification et l'entrée en vigueur de l'accord.

¹¹ 807 millions d'habitants (contre 526 millions pour l'UE à la même date). Sources <http://data.unicef.org/gen2030/> et http://www.statistiques-mondiales.com/ue_projections_demographiques.htm

¹² <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/FR/1-2014-576-FR-F1-1-ANNEX-1.Pdf>

En effet, l'entrée en vigueur de l'APE est conditionnelle à sa ratification par l'UE (Parlement européen ET États membres) et les deux-tiers des pays d'Afrique de l'ouest (11 pays sur 16). Même si l'accord est appliqué provisoirement (par quelques États ou même par tous), le refus de la ratification ne serait-ce que d'un État entraînerait l'arrêt de toute application provisoire, et l'échec de l'APE. Du côté de l'UE, si un seul des 28 États membres ne ratifie pas l'APE, alors l'accord ne pourra être conclu puisqu'il a été considéré comme « Accord mixte »¹³.

Nous disposons donc toujours d'une marge de manœuvre importante, puisqu'en général un processus complet de ratification ne prend pas moins de 3 ou 4 ans. Les sociétés civiles africaines et européennes doivent donc renforcer leurs actions de plaidoyer et démontrer l'existence d'alternatives possibles à l'APE.

Recommandations aux euro-députés

Le vote en session plénière au Parlement est prévu le 7 juillet 2015.

Nous appelons les parlementaires européen(ne)s à pas ratifier l'APE et à demander:

- **à la Commission, au Conseil et aux États membres de qualifier l'Afrique de l'Ouest de région PMA, 12 pays sur 16 faisant partie de cette catégorie, et de lui faire ainsi bénéficier du régime commercial « Tout sauf les armes »,**
- **aux Parlements nationaux de ne pas se prononcer sur l'APE avant sa signature et sa ratification par tous les États d'Afrique de l'Ouest,**
- **à la Commission que l'étude d'impact qu'elle a entreprise soit conçue et réalisée avec tous les acteurs concernés, et qu'elle prenne en considération les obligations juridiques internationales des États membres de l'UE en matière de droits économiques et sociaux, afin de disposer des informations nécessaires pour prendre une décision.**

Alternative à l'APE : fond de solidarité régional et taxe anti-APE¹⁴

La société civile d'Afrique de l'ouest a proposé dans une Déclaration du 14 janvier 2014 à Dakar¹⁵ qu'un Fonds régional de solidarité rembourse aux exportateurs de Côte d'Ivoire, du Ghana et du Nigeria les droits de douane qui frapperaient leurs exportations dans l'UE si l'APE régional n'est pas ratifié. Ces droits de douane ont été estimés par une étude de 2012 du South Center¹⁶ à 51,9 M\$ pour le Ghana et à 121 M\$ pour la Côte d'Ivoire, ce qui représente des sommes beaucoup moins importantes que les estimations de perte de revenus de 378 et 159 millions de Dollars en cas de mise en oeuvre de l'APE.

13 Un « Accord mixte » signifie que l'Accord relève aussi de la compétence des États Membres. L'APE contient des clauses sur l'Aide au développement ainsi que sur la gestion durable des forêts, qui relèvent de la compétence des États.

14 Voir la note « Mettre en place immédiatement une taxe anti-APE » de Jacques Berthelot

(http://www.solidarite.asso.fr/IMG/pdf/Mettre_en_place_immediatement_une_taxe_anti-APE_16_janvier_2015.pdf)

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

16 http://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2013/09/AN_EPA32_CARIFORUM-Changes_EN.pdf

Il est possible de mettre en place une taxe sur les importations totales de provenance « extra CEDEAO », au taux adapté en fonction de l'importance des importations de chaque pays (les pays qui contribueront le plus seraient la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigeria, qui ne sont pas des PMA). Les revenus de cette taxe permettraient de compenser les pertes de revenus consécutives à la suppression des préférences commerciales

Ce fonds de solidarité libérerait ainsi les pays d'Afrique de l'ouest de la dépendance aux «préférences» d'accès au marché de l'UE, en privilégiant l'organisation régionale et en construisant un espace économique propre, qui renforceront les relations commerciales sud-sud¹⁷.

Conclusion

L'APE s'inscrit dans la lignée des accords de libre-échange dictés par les grandes multinationales sans considération des intérêts des populations ou de l'environnement.

Forts de l'alternative que constitue la proposition de fonds de solidarité régionale et soutenus par une mobilisation importante en Afrique de l'ouest et dans l'UE, les différents groupes et mouvements de la société civile qui se battent contre cet APE destructeur (et plus largement contre le régime de commerce et d'investissement qui génère et renforce les inégalités et la pauvreté) doivent, plus que jamais, s'adresser à leurs gouvernements, à leurs parlementaires et à la population dans son ensemble afin d'en expliquer les enjeux et d'empêcher sa ratification.

L'Appel des sociétés civiles contre la ratification de l'APE a déjà recueilli de nombreuses signatures, et constitue un outil de plaidoyer et de communication utile pour cette campagne¹⁸.

Le Forum social mondial de Tunis a été l'occasion pour tous les mouvements, organisations et individus de se retrouver et d'échanger afin d'intensifier les mobilisations et de consolider les stratégies communes. Il a en particulier été décidé de se saisir de la journée internationale d'action du 18 avril 2015 pour *mettre en échec les traités de libre-échange et d'investissement et placer les peuples et la planète avant le profit*¹⁹ afin de dénoncer l'APE et de promouvoir toutes les solutions alternatives à cet accord.

AITEC

21 ter rue Voltaire • 75011 Paris

Tél. +331 43 71 22 22

<http://aitec.reseau-ipam.org>

<https://www.facebook.com/aitec.transformation.sociale?ref=hl>
contact.aitec@reseau-ipam.org

N°SIRET : 352 678 304 000 36

17<http://www.ictsd.org/bridges-news/passerelles/news/le-groupe-acp-a-t-il-un-avenir-au-del%C3%A0-de-2020>

18<http://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/Appel-FINAL-liste-de-signataires.pdf>

19 www.globaltradeday.org / <http://aitec.reseau-ipam.org/spip.php?article1452>