Les aspects tarifaires agricoles du TAFTA et de l'APE Afrique de l'Ouest

lundi 15 septembre 2014, par Jacques Berthelot

Les véritables enjeux du TAFTA sont présentés comme portant sur les barrières non tarifaires, sur les normes et réglementations, tandis que les droits de douane ne seraient pas un enjeu, étant déjà très bas de part et d'autre de l'Atlantique. Cette assertion ne tient pas pour l'agriculture car, en dépit de l'importance majeure des normes sanitaires et de qualité des produits pour les consommateurs, les plus grands risques pour les producteurs européens viennent de droits de douane très nettement inférieurs aux États-Unis à ceux de l'Union européenne. Les plus grandes menaces portent sur les filières viande.

Les droits de douane sont aussi au cœur des risques des accords de partenariat économique (APE) régionaux paraphés par les chefs d'État de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique australe en juillet 2014, et pour lesquels il faut se mobiliser pour que le Parlement européen ne les ratifie pas. D'un côté, si l'APE Afrique de l'Ouest n'est pas ratifié, les exportateurs des trois États non-PMA (pays moins avancés) – Côte d'Ivoire, Ghana et Nigéria – devront payer des droits de douane sur leurs exportations vers l'UE qui, sur la base de leurs exportations effectives de 2013, seraient de 150 millions d'euros. Par contre, si l'APE est ratifié, les 16 États d'Afrique de l'Ouest perdront les droits de douane qu'ils ne pourront plus prélever sur 75 % de leurs importations venant de l'UE, y compris les 12 États non-PMA qui pourront continuer à les prélever en cas de non-ratification. Sans disposer d'une évaluation précise, ces pertes seraient d'au moins 700 millions d'euros, et nettement plus si l'on ajoute les pertes liées à la baisse des droits de douane que le Nigéria et le Ghana vont subir du fait de la mise en œuvre du nouveau tarif extérieur commun de la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest) à partir de janvier 2015, que l'UE a contribué à affaiblir.

Le contexte : courte histoire de la libéralisation des politiques agricoles

Jusqu'en 1995 – entrée en vigueur de l'Accord sur l'agriculture (AsA) de l'OMC –, la politique des prix et marchés agricoles restait une affaire nationale car, bien que le GATT (Accord général sur le commerce et les droits de douane, signé en 1947 par 23 pays, dont 12 pays en développement, PED) visait « *la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce* », il a dû admettre des exceptions pour l'agriculture. Il n'y avait pas de limites au niveau des droits de douane et on pouvait utiliser d'autres formes de protection à l'importation, telles que les prélèvements variables [1] qui ont

été si efficaces pour promouvoir la formidable expansion de la production agricole de l'UE de 1962 à 1994, tandis que les États-Unis ont beaucoup utilisé des restrictions quantitatives à l'importation.

Ces exceptions tiennent à la spécificité des marchés agricoles qui ne peuvent s'autoréguler : face à une demande stable à court terme, liée au caractère impératif de la consommation alimentaire, la production agricole reste soumise partout aux aléas climatiques, entraînant une forte fluctuation des prix et revenus agricoles comme des prix au consommateur. C'est pourquoi tous les pays, depuis les pharaons, ont régulé les prix agricoles par des taxes à l'importation, des subventions à l'exportation, voire des taxes à l'exportation, et par une politique de stockage.

Pourtant, après la stagflation – stagnation de la croissance économique accompagnée de la hausse du chômage et de l'inflation – des années 1970 liée à l'échec des politiques keynésiennes des « Trente Glorieuses » (1945 à 1973) à résorber l'inflation et le chômage qui ont suivi les deux « chocs pétroliers » de 1973 et 1979, le nouveau paradigme de libéralisation des politiques commerciales va s'imposer partout dans le monde. Il est imposé dès le début des années 1980 aux pays en développement endettés par les programmes d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale et il va s'imposer aux États-Unis et à l'UE après l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher au Royaume-Uni (mai 1979) et de Ronald Reagan aux États-Unis (janvier 1981). La politique de taux d'intérêt à deux chiffres utilisée par celui-ci pour casser l'inflation entraîne une forte appréciation du dollar de 1980 à 1985, provoquant un effondrement de l'excédent traditionnel des échanges agricoles des États-Unis. C'est l'une des principales raisons ayant conduit Ronald Reagan à rencontrer en 1985 Jacques Delors, président de la Commission européenne depuis 1984, pour le convaincre de lancer un nouveau cycle de négociations commerciales au GATT, dit de l'Uruguay Round, à partir de 1986, afin de mettre fin aux exceptions agricoles du GATT, Delors exigeant en retour de

libéraliser les services liés aux échanges internationaux pour lesquels l'UE était leader. C'est à la fin de ces négociations au 15 décembre 1993, qu'a été créée l'OMC, signée par 124 États et par la Communauté économique européenne à Marrakech le 15 avril 1994 et qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995.

Cette libéralisation des politiques agricoles est largement due aux très fortes pressions des firmes agroalimentaires multinationales sur les gouvernements pour faire baisser les prix des produits agricoles bruts qui constituent leurs matières premières, afin d'être plus compétitives tant à l'exportation qu'à l'importation, puisqu'elles ont moins besoin d'importer au fur et à mesure que les prix agricoles intérieurs rejoignent le niveau des prix mondiaux. Cette baisse des prix agricoles a alors été programmée par les règles de l'AsA élaborées pratiquement en face à face entre l'UE et les États-Unis durant l'Uruguay Round de 1986 à 1993, tandis que, parallèlement, l'UE préparait la réforme de la PAC (politique agricole commune) de 1992 qui a réduit les prix garantis dits d'intervention pour les céréales et oléagineux (de 30 %) et la viande bovine (de 15 %). En contrepartie, les producteurs ont reçu des aides directes compensant la baisse des prix, une opération prolongée par les réformes de la PAC de 1999 (nouvelles réductions de 15 % du prix d'intervention des céréales et des oléagineux, et de 20 % de celui de la viande bovine), tandis qu'en 2004 la baisse du prix d'intervention du beurre et de la poudre de lait écrémé était compensée par des aides directes aux éleveurs laitiers. En outre, la réforme de la PAC de 2003 a « découplé » les aides directes fixes – accordées jusque-là à condition que les agriculteurs produisent les produits aidés – en n'exigeant plus désormais qu'ils produisent quoi que ce soit pour recevoir les aides perçues en moyenne de 2000 à 2002, à la seule condition que les terres restent en état de produire en n'étant pas envahies par la friche.

Naturellement, ces aides directes ont été conçues pour être conformes aux règles de l'AsA, qui avait mis en place une typologie des aides permises – les aides fixes des réformes de la PAC de 1992 et 1999 (dites de la « boîte bleue », partiellement découplées car liées à des mesures de plafonnement de la production par un taux de gel des terres), comme celles des aides totalement découplées depuis 2005 (dites de la « boîte verte ») – tandis qu'étaient astreintes à réduction de 20 % (de 1995 à 2000 par rapport à leur niveau des années 1986-88) les aides couplées au niveau des prix ou de la production (dites de la « boîte orange ») car considérées comme ayant des effets de distorsion des échanges internationaux. L'AsA a aussi obligé les pays développés à réduire de 36 % de 1995 à 2000 les aides explicites à l'exportation, dénommées « restitutions », par rapport à leur niveau des années 1986-90. Une évolution semblable s'est produite aux États-Unis, où des aides directes fixes découplées ont été instaurées en 1996 à côté du maintien d'aides couplées dites anticycliques, car en hausse quand les prix agricoles baissent et en baisse quand ces prix montent.

Toutefois, le nouveau cycle de négociations de l'OMC démarré en 2001, dit du Doha Round, et visant à ouvrir toujours plus les marchés de tous les biens et services, n'a pas progressé depuis treize ans, car l'agriculture est restée le talon d'Achille de ces

négociations. En effet, la stratégie commune aux pays développés, en particulier l'UE et les États-Unis, a toujours été de promettre aux PED qu'ils ouvriraient davantage leurs marchés agricoles à leurs exportations – en réduisant les droits de douane, les subventions internes couplées et les restitutions à l'exportation – en contrepartie de l'ouverture accrue des marchés des PED aux exportations de produits non agricoles et de services des pays développés. Mais les PED n'ont pas été dupes de la mystification de l'existence d'aides soi-disant partiellement ou totalement découplées et sans effet de distorsion des échanges, d'autant que l'organe d'appel de l'Organe de règlement des différends de l'OMC a jugé à quatre reprises – en décembre 2001 et décembre 2002 pour les produits laitiers du Canada, en mars 2005 pour le coton des États-Unis et en avril 2005 pour le sucre de l'UE – que les aides internes, couplées comme prétendument découplées, avaient des effets de dumping lorsque les produits sont exportés. Les PED ont aussi très bien compris que ces subventions internes, couplées comme découplées, avaient parallèlement un effet de protection à l'importation et devaient s'ajouter aux droits de douane explicites pour mesurer le taux de protection réel total. Cela rejoint le concept de « prix agricole total » où, au prix du marché reçu par les agriculteurs, on ajoute les aides directes par tonne afférentes à chaque produit, y compris celles précédemment spécifiques par produit mais qui ont ensuite été camouflées dans la boîte noire des droits à paiement unique (DPU) prétendument totalement découplés [2].

C'est cette stagnation des négociations du Doha Round qui a conduit les pays développés, sous la pression de leurs firmes multinationales de tous les secteurs, à multiplier les accords de libre-échange (ALE) bilatéraux, conclus parfois avec un groupe de pays et, plus récemment, des accords plurilatéraux entre États membres de l'OMC dans la mesure où ses 160 membres ne sont pas tous intéressés. C'est le cas du TISA (accord international sur les services) lancé début 2013 entre 50 pays (dont les 28 de l'UE pour le compte desquels la Commission européenne négocie), qui veut aller beaucoup plus loin dans la dérégulation que l'AGCS (Accord général sur le commerce des services de l'OMC), notamment sur les services financiers. Au total, au 3 décembre 2013, l'UE avait mis en œuvre des ALE avec 50 pays, fini les négociations avec 10 autres et avait des négociations en cours avec 12 autres [3].

C'est dans ce contexte que l'on peut analyser en détail les aspects tarifaires agricoles de deux types d'ALE de l'UE particulièrement importants : le TAFTA avec les États-Unis et les APE (accords de partenariat économique) avec les pays ACP (essentiellement les anciennes colonies de France, Royaume-Uni, Portugal et Belgique d'Afrique-Caraïbes-Pacifique), en particulier celui de l'Afrique de l'Ouest. Mais rappelons d'abord les différents régimes tarifaires de l'UE.

Les différents régimes tarifaires de l'UE

Les droits de douane appliqués aux importations de l'UE relèvent de deux régimes principaux :

1) Ceux du régime normal, dit de la nation la plus favorisée (NPF), sont les plus élevés et appliqués aux pays développés. Ce sont aussi les droits de douane que les PED appliquent à leurs importations de tous pays, sauf s'ils accordent des préférences dans des accords bilatéraux. En ce sens le régime NPF est très mal nommé puisqu'il s'applique aux pays non favorisés par des préférences. C'est sous ce régime que les droits de douane ont été consolidés » à l'OMC en 1995 : droits maxima que peuvent atteindre les droits effectivement appliqués. Les négociations de l'OMC ne portent que sur la réduction des droits consolidés.

2) Les droits préférentiels, de deux types :

a) Ceux du système des préférences généralisées (SPG), qui découlent d'une décision unilatérale de l'UE et qui sont de trois sous-types :

- le SPG standard qui offre une réduction des droits par rapport au régime NPF, d'en moyenne 3,50 points *ad valorem*, appliqués à la majorité des PED, mais la Commission a réduit de 170 à 90 le nombre de ceux qui peuvent en bénéficier depuis janvier 2014, et a réduit aussi le nombre de produits qui en bénéficient ;
- le SPG+ qui offre l'entrée à droits de douane nuls pour les produits couverts par le SPG aux PED remplissant trois critères : 1) avoir une économie « vulnérable », que l'UE définit comme celle dont les exportations vers l'UE sont concentrées sur quelques produits ; 2) avoir ratifié et mis en œuvre 27 conventions internationales sur les droits humains, les droits sociaux et la bonne gouvernance ; 3) ne pas être classé trois ans de suite par la Banque mondiale dans les « pays à revenu intermédiaire supérieur ». Mais le SPG comme le SPG+ permettent à l'UE de préserver certains produits sensibles, notamment agricoles et de textile-habillement, qui ne sont importés que dans la limite de quotas tarifaires, les droits applicables au-delà du quota étant ceux du régime NPF.
- le régime appliqué aux PMA, qui leur permet d'exporter sans droits de douane et sans plafond tous leurs produits sauf les armes et ne les oblige pas à ouvrir leur marché aux exportations de l'UE, donc ils peuvent les taxer. 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 [4]* ». 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* ».

b) Les droits préférentiels négociés dans les traités bilatéraux de libre-échange (ALE) hors APE, comme ceux conclus avec la

Colombie et le Pérou en décembre 2012 ainsi que le même mois avec 6 pays non ACP d'Amérique centrale. Comme pour le SPG+ les produits non sensibles pour l'UE y entrent à droits de douane nuls. Mais ce régime est plus avantageux que le SPG+, car les critères qui le définissent ne s'y appliquent pas. On doit souligner la contradiction morale entre le fait de conditionner l'octroi du régime SPG+ au respect des droits de l'homme alors que les ALE conclus par l'UE ne posent aucune contrainte de ce type, attestant du postulat que le libre-échange conduit *ipso facto* à leur respect ou, plus réellement, que l'UE s'en moque puisqu'elle gagne des parts de marché ! Qu'importe que le Honduras ait le taux d'homicides le plus élevé du monde et que 115 paysans y aient été assassinés et 3050 persécutés de 2010 à 2012 [5] – dont Rafaele Alegria, ancien président de la Via Campesina – pour la défense des droits à la terre, puisque sa participation à l'ALE conclue avec l'UE en décembre 2012 avec l'Amérique centrale permet à ce pays d'y exporter à droits nuls tous ses produits (sauf les produits sensibles de l'UE soumis à des quotas tarifaires).

Par ailleurs, outre les droits de douane *ad valorem*, l'UE et les États-Unis utilisent beaucoup de droits de douane « spécifiques » – x euros par unité de produit : tonne, hectolitre ou tête de bétail – ou de droits de douane « mixtes » – combinaison d'un droits de douane *ad valorem* et d'un droits de douane spécifique – pour les produits agricoles, en particulier pour les produits laitiers, le pourcentage des lignes tarifaires (LT) agricoles non *ad valorem* étant selon l'OMC de 40,8 % aux États-Unis et de 34 % dans l'UE pour les LT à 6 chiffres, mais plus en fait pour les LT à 10 chiffres. Les droits de douane spécifiques ou mixtes assurent une meilleure protection que les droits de douane *ad valorem* quand les prix mondiaux sont bas, et inversement quand ils sont élevés, comme depuis 2007.

Il y a d'énormes malentendus sur la comparaison des niveaux de protection, et pas seulement agricole, d'un pays à l'autre, si l'on ne précise pas s'il s'agit des droits de douane « consolidés » ou des droits de douane appliqués. Si cela ne pose guère de problème pour l'UE et les États-Unis puisque leurs droits de douane appliqués sont pratiquement identiques aux droits de douane consolidés, la différence entre ces deux types de droits de douane est très forte dans la plupart des PED.

Enfin les sources sur les droits de douane par LT à 10 chiffres sont le TARIC (Tarif intégré des Communautés européennes) [6] et l'USITC (United States International Trade Commission) [7] pour les États-Unis, tous deux facilement consultables en ligne.

Les aspects tarifaires agricoles du TAFTA

Une première remarque est que la plupart des présentations faites du TAFTA, non seulement par les organismes officiels de l'UE et des États-Unis, mais aussi par la plupart des associations de la société civile – Attac faisant exception – est que les véritables enjeux du TAFTA portent sur les aspects non tarifaires, car les droits de douane ne seraient pas un enjeu, étant déjà très

bas de part et d'autre de l'Atlantique. Ainsi, pour la Commission européenne, « *Bien que les droits de douane entre l'Union et les États-Unis soient déjà faibles (en moyenne, 4 %), la taille combinée des économies de l'Union et des États-Unis et le commerce entre eux signifient que le démantèlement des tarifs douaniers sera bon pour l'emploi et la croissance* » [8].

Cette assertion est totalement fautive pour les produits agricoles, particulièrement pour ceux de l'UE [9], même si les enjeux au niveau des normes sont considérables (voir l'article d'Aurélien Trouvé). Le rapport du CEPR (Centre for Economic and Policy Research) de Londres – sur lequel est fondée la décision des autorités communautaires (Commission, Conseil et Parlement européen) d'ouvrir les négociations du TAFTA (Accord de partenariat transatlantique sur le commerce et l'investissement) – reconnaît au moins que la différence des droits de douane moyens entre l'UE et les États-Unis est la plus forte pour les « produits alimentaires transformés » : 14,6 % *ad valorem* dans l'UE contre 3,3 % aux États-Unis, alors que le droit moyen serait identique sur les « produits agricoles, forêt et pêche » : 3,7 % [10]. Les estimations de l'OMC sont proches : le droit de douane NPF agricole moyen a été en 2011 de 13,9 % dans l'UE contre 5 % aux États-Unis. Le tableau 1 montre l'importante différence dans le nombre de lignes tarifaires [11] connaissant des « pics tarifaires » supérieurs à 50 % et 100 % *ad valorem*, et montre les droits de douane moyens pour les produits laitiers.

Tableau 1 - Taux des droits de douane agricoles appliqués de l'UE et des États-Unis

	Nombre de lignes tarifaires (LT)				Nombre et % de pics tarifaires agricoles			Produits laitiers	
	Total	Agri.	Non-agri.	% agri.	LT>50%	LT>100%	Maximum	DD moyen	Maximum
EU	10992	1595	9397	14,5%	14 (0,9%)	8 (0,4%)	350%	19,1%	95%
UE	10295	2987	7308	29%	175 (5,8%)	36 (1,2%)	205%	56,2%	205%

Source : WTO, *World tariff profiles*, www.wto.org/statistics

Il faut souligner l'erreur très générale, partagée par le CEPR (Centre for Economic and Policy Research), la Commission européenne et l'OMC, de prendre comme indicateur le droit de douane moyen simple de toutes les LT agricoles. Les droits de douane moyens de l'UE et des États-Unis n'ont pas de sens parce que 19 % et 21 % respectivement de leurs LT agricoles sont à droits nuls et que de nombreuses LT ne donnent lieu à aucune importation, soit parce que certains produits à bas droits de douane ne sont pas demandés, soit parce que le droit de douane d'autres produits est trop élevé et dissuasif. Même le droit de douane moyen pondéré par les importations, souvent utilisé comme plus réaliste, induit en erreur parce que les droits de douane sont pondérés par les importations effectives, de telle sorte que la moyenne ne tient pas compte des produits aux droits de douane les plus élevés qui, étant dissuasifs, ne donnent lieu à aucune importation.

Le CEPR a présenté deux scénarios : un « moins ambitieux » où les droits de douane seraient éliminés à 98 % et où l'équivalent tarifaire des barrières non tarifaires (BNT) serait réduit de 10 %,

et un autre « plus ambitieux » où les droits de douane seraient réduits de 100 % et l'équivalent tarifaire des BNT serait réduit de 25 %. En mars, l'UE a fait aux États-Unis une proposition de réduction de 96 % de ses LT – ce qui, selon des sources fiables des institutions européennes, correspondent à 99,4 % de la valeur de ses importations venant des États-Unis –, en trois étapes : 90 % des LT dès la mise en œuvre du TAFTA, 3,3 % des LT après 3 ans et 2,7 % après 7 ans. Par contre pour les 4 % de LT portant sur des produits sensibles agricoles et correspondant à 0,6 % de la valeur des importations totales venant des États-Unis, aucune offre n'a été faite et leur sort résultera des négociations. Elles concernent surtout les viandes et préparations, certains produits laitiers, les céréales et le sucre. L'objectif de l'UE reste néanmoins la suppression totale de tous les droits de douane agricoles, dès lors qu'il y aura réciprocité tarifaire des États-Unis, ainsi que le respect des indications géographiques de l'UE et de ses exigences minimales en matière de normes sur les produits agricoles.

Le problème est que même la Commission européenne ne connaît manifestement pas la réalité des droits de douane agricoles des États-Unis. Ainsi, dans son argumentaire « Questions-réponses » sur le TAFTA, elle écrit : « *Les exportations de l'Union vers les États-Unis visent essentiellement des produits alimentaires d'une valeur supérieure, comme les spiritueux, les vins, la bière et les aliments transformés (dont les fromages, le jambon et le chocolat). L'Europe gagnerait sans conteste à exporter davantage aux États-Unis les denrées alimentaires de haute qualité qu'elle produit. Actuellement, certains produits alimentaires européens... sont soumis à des droits de douane élevés – 30 % pour la viande, 22-23 % pour les boissons et jusqu'à 139 % pour les produits laitiers. La suppression de ces droits et d'autres entraves au commerce contribuera à accroître le volume des exportations de l'Union vers les États-Unis*6. » De même, le ministère français de l'agriculture souligne que la France a des intérêts offensifs pour les produits laitiers, le sucre et les confiseries, les biscuits, le chocolat et les fruits et légumes.

Le tableau 2 compare les droits de douane de l'UE et des États-Unis pour les produits où l'UE avait un excédent dans ses échanges avec les États-Unis en 2012. Rappelons que, si l'UE28 a eu un excédent agricole sur les États-Unis de 5,6 milliards d'euros (Md€) en 2013, sans l'excédent en boissons, le déficit aurait été de 1,120 Md€ et même de 1,400 Md€ en ajoutant le déficit en poissons (pas des produits agricoles). De même, si la France a eu un excédent agricole de 2,337 Md€ en 2013 sur les États-Unis, sans boissons et poissons, l'excédent n'aurait été que de 257 millions d'€ (M€).

Tableau 2 - Droits de douane équivalents *ad valorem* sur les produits agricoles excédentaires de l'UE avec les États-Unis en 2012

	UE	EU	Commentaires
Spiritueux	0%	0%	Accises supérieures dans l'UE + TVA
Vins	13,5-15,8€/hl # 10%	1,35%	Accises supérieures dans l'UE + TVA
Fromages	1409-2032 €/t # 31%	7,1%	Eucolait reconnaît le risque du TAFTA
Chocolat	8% + 252 à 419 €/t	4,8%	
Préparations de céréales	9%+sur lait et sucre	1,3%	
Café et préparations	7,5%	0%	
Huile d'olive	1245-1603 €/t	0%	
Légumes	>10%	4,2%	
Préparations de F&L	17%	4,5%	
Amidon-fécule	19,2%	2,6%	
Céréales	93 €/t (orge)	0,9%	Suspension des DD autres céréales
Confiserie	13,4%	5,8%	
Sucre	419 €/t # 92%	61%	Produit sensible pour le CEFS
Préparations aliment divers	#10%	5,9%	
Porc désossé congelé	869 €/t=27,7%	14 \$/t	
Viande bovine congelée	12,80%+2211 €/t=55,10%	10,3%	0 importation hors quota sans hormone

Source : Eurostat et TARIC ; t = tonne

La suppression des droits de douane sur les spiritueux ne permettra pas d'en exporter une bouteille de plus, puisque les droits de douane sont nuls aux États-Unis comme dans l'UE, à l'exception de certains rhums pour les deux parties. Par contre, pour tous les autres produits alimentaires, les droits de douane de l'UE sont infiniment supérieurs : environ 10 % sur les vins contre 1,5 % auxquels s'ajoutent les droits d'accise sur les vins supérieurs dans l'UE à ceux des États-Unis, plus la TVA, supérieure aux taxes sur le chiffre d'affaires des États-Unis ; 31 % sur les fromages contre 7,1 % ; au moins 10 % sur le chocolat contre 4,8 % et même 92 % sur le sucre contre 61% aux États-Unis, le produit alimentaire le plus protégé. Tout se passe comme si les firmes agroalimentaires de l'UE ne voyaient que les

exportations supplémentaires aux États-Unis si leurs faibles droits de douane disparaissent, oubliant qu'elles ont beaucoup plus à perdre sur le marché intérieur de l'UE si les droits de douane disparaissent.

La plus grande menace pèse sur les filières viande. L'excédent sur les États-Unis de 133 M€ en 2013 sur toutes viandes ne doit pas faire illusion : l'UE n'a d'excédent qu'en viande porcine (49 500 t) mais qui fera place à un lourd déficit si les droits de douane sont supprimés puisque ceux des États-Unis sont nuls pour les carcasses fraîches ou congelées contre 536 €/t dans l'UE et au maximum de 14 \$/t pour certains morceaux contre 869 €/t dans l'UE. D'autant que le CETA (ALE UE-Canada) a accordé un quota tarifaire de 80 000 t de viande de porc à droits de douane nuls au Canada. L'UE n'a pas importé de viande de volaille des États-Unis depuis 1997, suite à l'embargo lié au traitement des carcasses à l'eau chlorée, tandis que l'UE n'en exporte pas aux États-Unis (seulement 97 tonnes en 2013) car elle n'est pas compétitive. Si l'obstacle du lavage à l'eau chlorée est supprimé, on peut s'attendre à des importations massives qui mettront définitivement à terre la filière avicole bretonne, déjà moribonde depuis la suppression des restitutions à l'exportation en juillet 2013.

Quant à la viande bovine, les perspectives sont tout aussi alarmantes. En effet, l'UE est déjà déficitaire de 479 M€ en 2013 dans ses échanges de viande bovine et préparations avec tous pays. Et le droit de douane NPF sur la viande congelée était en 2013 plus de 5 fois supérieur dans l'UE à celui des États-Unis. Or le CETA a prévu un quota tarifaire à droits de douane nuls de 50 000 t de viande bovine sans hormones pour le Canada ce qui, selon l'Institut de l'élevage, conduirait les États-Unis à réclamer un quota de 300 000 t, sachant que le coût de production du Canada et des États-Unis est inférieur de 40 % à celui des éleveurs français et encore de 15 % supérieur pour la viande sans hormones. Et le Brésil pourrait demander un quota à droits de douane nuls de 200 000 t dans l'ALE négocié avec le Mercosur.

Les aspects tarifaires agricoles de l'APE Afrique de l'Ouest

L'UE est arrivée à ses fins en juillet 2014, ayant réussi à faire parapher par les chefs d'État d'Afrique subsaharienne l'APE (Accord de partenariat économique) régional de l'Afrique de l'Ouest (AO) le 10 juillet et celui de l'Afrique australe (SADC) le 22 juillet. L'APE AO va obliger les 16 États d'AO – les 15 de la CEDEAO (Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest) plus la Mauritanie – à ouvrir sur 20 ans leur marché à 75 % des exportations de l'UE sans percevoir de droits de douane, alors même que 12 États sont des PMA qui pourront les maintenir si l'APE régional n'est pas ratifié, en fonction de la décision « Tout sauf les armes » de l'UE de 2001.

On sait que les pays ACP ont bénéficié depuis 1963 d'un régime commercial préférentiel (de la Convention de Yaoundé de 1963

aux Conventions de Lomé depuis 1973) leur permettant d'exporter sans droits de douane vers l'UE. Toutefois, suite à la plainte à l'OMC des pays producteurs de « bananes-dollar » d'Amérique du Sud et centrale qui devaient payer de lourds droits de douane sur leurs exportations dans l'UE, celle-ci a dû remplacer ces accords préférentiels par des accords de libre-échange dénommés APE. Ceux-ci auraient dû être mis en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2008, mais la farouche opposition des pays ACP, sous la pression de leur société civile et notamment du ROPPA (réseau des organisations paysannes et producteurs agricoles d'Afrique de l'Ouest), s'est seulement traduite par la signature de quelques APE conclus avec des États isolés, en l'occurrence la Côte d'Ivoire et le Ghana pour l'AO en 2007 et 2009, afin de ne pas être pénalisés par des droits de douane à payer sur leurs exportations, notamment de bananes, ananas, cacao transformé et poissons. Le Nigéria a refusé de signer un APE intérimaire, car il exporte essentiellement du pétrole qui n'est pas taxé dans l'UE et il a dû payer les droits de douane du régime SPG depuis 2008. Quant au quatrième pays non-ACP d'AO, le Cap Vert, il bénéficie depuis janvier 2014 du régime SPG+, qui lui donne pratiquement le même accès au marché de l'UE sans droits de douane.

Les pays ACP ont fait valoir toute une série de bonnes raisons de ne pas signer les APE [12], une raison majeure étant la perte nette de ressources budgétaires liée aux droits de douane qui ne seront plus perçus alors que la préparation des APE s'est accompagnée, en AO, de la mise en place du TEC (tarif extérieur commun) de la CEDEAO qui sera opérationnel au 1^{er} janvier 2015, mais où les droits de douane perçus par le Nigéria, et à un moindre degré par le Ghana, seront fortement réduits. J'ai calculé que les exportateurs de Côte d'Ivoire, du Ghana et du Nigéria auraient dû payer 150 M€ de droits de douane à l'UE en 2013 si les exportations s'étaient faites sous le régime SPG (qui a

été effectif pour le Nigéria et qui sera en vigueur pour ces trois pays si l'APE n'est pas ratifié), dont près de 99 M€ pour la Côte d'Ivoire, 39,4 M€ pour le Ghana et 11,3 M€ pour le Nigéria [13]. Et 94 % de ces droits de douane ont porté sur les produits agricoles et poissons, car ils sont très faibles sur les produits non agricoles. Mais il faut comparer ces droits de douane payés à l'UE avec la perte des recettes douanières sur 75 % des importations venant de l'UE qui ne seront plus taxées. Le plus scandaleux est que, puisqu'il s'agit maintenant d'un APE régional, ce seront les 12 PMA ayant réalisé en 2013 41,4 % des importations de l'AO venant de l'UE qui souffriront relativement plus de cette perte de recettes douanières. En fait, les importations venant de l'UE devraient augmenter très sensiblement puisqu'elles seront moins chères que celles venant des autres pays supportant des droits de douane, et ce détournement de trafic fera que les pertes de recettes douanières seront nettement supérieures à celles portant sur les 75 % d'importations venant de l'UE. Dans un rapport pour le ROPPA de 2007, J. Gallezot avait estimé que « *Les effets fiscaux dus à la mise en place du TEC seraient doublement plus importants que ceux tenant à la signature de l'APE (-1,7 milliard d'euros contre -623 millions avec l'APE)* » [14], et ceci en tenant compte de l'exclusion des produits sensibles de l'AO. Même si à l'époque la cinquième bande de droits de douane à 35 % sur 130 LT n'avait pas été décidée, il est clair que les pertes de recettes douanières seront au minimum cinq fois et probablement dix fois supérieures au coût des droits de douane que les exportateurs de Côte d'Ivoire, du Ghana et du Nigéria devront payer pour rester compétitifs sur le marché de l'UE. C'est pourquoi il a été proposé de créer un Fonds de solidarité de la CEDEAO pour rembourser à ces exportateurs les DD qu'ils devront acquitter à l'UE, ce qui pourrait se faire par un prélèvement sur tous les échanges de la CEDEAO.

Notes

[1] Contrairement au droit de douane *ad valorem* qui correspond à un certain pourcentage de la valeur CAF (valeur de la marchandise arrivée au port d'importation et correspondant à la valeur au port de départ plus le coût des assurances et du fret) et dont le montant fluctue comme le prix CAF, le prélèvement variable assure la stabilité du prix d'entrée dans le pays d'importation puisqu'il est la différence entre le prix rémunérateur décidé politiquement pour l'année commerciale et le prix CAF converti en monnaie nationale. Le prélèvement variable est donc d'autant plus élevé que le prix CAF en monnaie nationale est faible et il devient nul dès que le prix CAF en monnaie nationale est supérieur au prix d'entrée.

[2] J. Berthelot, « [Du prix administré au prix total : application aux prix du blé et du riz des États-Unis, de l'UE et de l'Inde](#) », *Solidarité*, 26 janvier 2014.

[3] <http://trade.ec.europa.eu/doclib/do...>

[4] <http://trade.ec.europa.eu/doclib/do...>

[5]

<http://viacampesina.org/en/index.php/main-issues-mainmenu-27/human-rights-mainmenu-40/1472-cloc-via-campesina-central-america-denounces-the-increase-in-murders-and-persecution-for-defending-life>

[6] http://ec.europa.eu/taxation_custom...

[7] <http://dataweb.usitc.gov/scripts/prepro.asp>

[8] http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/questions-and-answers/index_fr.htm

[9] J. Berthelot, « [La folie d'intégrer l'agriculture dans un accord de libre-échange transatlantique UE-USA](#) », 2014.

[10] Selon les Nations unies, les « produits alimentaires, boissons et tabac » couvrent les produits transformés (dont viande et poisson), et les « produits agricoles, forêt et pêche » couvrent céréales, oléagineux, protéagineux, fruits et légumes frais, tabac... mais aussi le lait.

[11] Les lignes tarifaires (LT) correspondent aux droits de douane appliqués au niveau le plus fin de la nomenclature tarifaire, généralement avec des codes à 10 chiffres du Système Harmonisé, tenant compte pour les produits agricoles de leur composition mais aussi de leur gamme de poids et type d'emballage. Ainsi, sur les 2987 TL agricoles de l'UE, 175 LT concernent les produits laitiers contre 244 aux EU sur leurs 1595 LT agricoles.

[12] J. Berthelot, « [Pourquoi la CEDEAO ne doit pas signer l'APE](#) », *Solidarité*, 12 juillet 2014 ; J. Berthelot, « Le baiser de la mort de l'Europe à l'Afrique », *Le Monde diplomatique*, septembre 2014 ; ROPPA, « [3 idées reçues ou rumeurs sur les APE](#) », 21 août 2014.

[13] J. Berthelot, « [Droits de douane du SPG sur les exportations de la Côte d'Ivoire, du Ghana et du Nigéria vers l'UE si l'APE régional n'est pas ratifié](#) », *Solidarité*, 16 août 2014.

[14] http://www.brmnbenin.org/base/docs_de_rech/Le_choix_regional_des_produits_sensibles_a_LAPE_soumis_au_jugement_majoritaire_des_pays_de_LAfrique_de_LOuest.pdf