

Atelier de concertation et de partage d'expériences avec les plateformes d'OSC sur les Accords de partenariat économique – CSCI – REPAOC

Abidjan, 14-16 décembre 2020

Table-ronde « Enjeux et défis nationaux et internationaux des APE pour la sous-région ouest-africaine et la contribution de la société civile », 15 décembre

Intervention de Laurent Levard, Gret

Les Accords de Partenariat Economique (APE), même s'ils intègrent une composante de coopération, sont avant tout des accords commerciaux. Leur principal élément est la libéralisation des marchés africains au profit des produits d'origine européenne, c'est-à-dire la suppression des droits de douane pour la plus grande partie du commerce. En échange de quoi, les pays africains continuent à avoir un libre accès au marché européen, libre-accès qui existe depuis les conventions de Lomé.

Les positions que l'on peut défendre sur les APE dépendent donc de l'analyse et de l'appréciation que l'on a quant à :

- La situation et les perspectives économiques et sociales dans les différents pays de la région.
- Le type de développement économique et social que l'on souhaite promouvoir et du rôle des importations et des exportations dans ce développement.
- Le rôle que l'on souhaite attribuer aux politiques commerciales dans cette stratégie.

Concernant la situation économique et sociale et les perspectives de la région ouest-africaine, il est bon d'avoir en tête quelques chiffres :

- Au cours des trois dernières années, et avant l'épidémie de COVID, la croissance économique moyenne des pays de l'UEMOA a été de l'ordre de 6 à 7% par an. Si l'on prend en compte l'ensemble de la région CEDEAO, et compte tenu du poids du Nigeria dans le PIB régional (près de 70%) et de sa faible croissance au cours des dernières années (environ 2%), le taux de croissance moyen de la région n'est que de 3,5 à 4%.
- Compte tenu de la croissance démographique, le taux de croissance du PIB par habitant est en réalité à peine supérieur à 1%. Ceci, avec la persistance d'inégalités fortes et notamment d'un taux de Gini élevé qui se maintient aux alentours de 40 depuis 20 ans, explique que le taux de pauvreté ne se réduit que très lentement en termes relatifs et il se situait à plus de 40% avant l'épidémie de COVID.

En y regardant de plus près, on constate une sous-rémunération structurelle du travail agricole. Alors que l'agriculture occupe 50% de la population active de la région, elle ne contribue qu'à hauteur de 21% au PIB, c'est-à-dire, en gros que seulement 21% du revenu national revient aux agriculteurs. Ceci signifie que les autres secteurs d'activité, industrie et services, qui occupent l'autre moitié de la population active, génèrent et distribuent 79% du revenu national. Ainsi, la moitié de la population, soit la population agricole, perçoit nettement moins de revenus que l'autre moitié. C'est d'ailleurs dans le monde rural que les taux de pauvreté et d'insécurité alimentaire sont les plus élevés. Cette situation est à l'origine d'un important exode rural et d'un accroissement de la population urbaine, alors que l'industrie et les services ne fournissent pas assez d'emplois productifs et bien rémunérés pour capter cet excédent de force de travail d'origine agricole.

Dans les années et décennies à venir, compte tenu du point où se situe l'Afrique de l'Ouest dans la transition démographique, la population continuera à croître fortement avec un doublement de la population prévu d'ici 2050.

Quelles sont les causes de la sous-rémunération structurelle du travail agricole ?

Il y a d'abord la stagnation de la productivité du travail agricole. Ainsi, si la croissance de la production agricole est relativement forte en Afrique de l'Ouest, cela est essentiellement dû à la croissance des surfaces (qui s'accompagne souvent de la destruction irrémédiable d'écosystèmes précieux pour la région) et non à l'augmentation des rendements, alors que, dans le même temps, la surface par actif tend à diminuer du fait de la croissance démographique. La stagnation des rendements révèle les limites de la Révolution verte, souvent inadaptée à la réalité de l'agriculture ouest-africaine. Elle révèle la nécessité d'une intensification de la production agricole basée sur les principes de l'agroécologie en vue de rétablir la fertilité des sols et la restauration d'écosystèmes dégradés.

Un autre élément déterminant de la sous-rémunération structurelle du travail agricole est le bas niveau des prix agricoles, du bas niveau relatif de ces prix par rapport aux autres biens. Même s'il existe une certaine protection commerciale, les prix agricoles restent très liés aux prix mondiaux. Or le niveau de ces derniers dépend avant tout des conditions de productivité dans les régions les plus productives du monde, et ce niveau est encore affaibli par les subventions apportées aux agriculteurs dans un certain nombre de pays riches et notamment dans l'Union européenne. Or, la libéralisation totale des marchés agricoles signifierait un alignement encore plus fort des prix agricoles sur les prix mondiaux. Ce n'est pas forcément le cas avec les APE dans la mesure où les produits agricoles sont souvent des produits non libéralisés (dits produits sensibles), mais l'effet peut être indirect car les APE prévoient que nombre d'importations de produits alimentaires issus de l'agriculture ou de matières premières concurrentes de produits agricoles vont être libéralisées.

Le bas niveau des revenus agricoles est non seulement un problème du point de vue du niveau de vie des familles d'agriculteurs, mais aussi car il limite leurs possibilités de réaliser les investissements nécessaires à une augmentation de la production, notamment dans des systèmes agroécologiques.

Il y a donc un enjeu essentiel à améliorer les revenus agricoles et les APE ne contribuent clairement pas à cet objectif. On peut évidemment opter pour une autre stratégie, ce que semble par exemple recommander la BAD, qui serait celle d'accélérer le transfert de main d'œuvre du secteur moins rémunérateur qu'est l'agriculture vers des secteurs économiques plus rémunérateurs. Mais une telle stratégie apparaît vraiment risquée, pour ne pas dire plus, compte tenu de l'accroissement démographique à venir et des capacités réelles de l'industrie et des services à offrir des emplois productifs et rémunérateurs à un afflux encore plus important de jeunes d'origine rurale.

Concernant les industries, il est clair que l'industrialisation constitue un autre enjeu majeur pour les pays de la région. Le niveau d'industrialisation de la région est relativement faible avec d'importantes importations de produits manufacturés. La concurrence de produits importés ne facilite pas le processus d'industrialisation, même s'il est vrai que, dans certains cas, l'importation à bas prix de matières premières et moyens de production de l'industrie peut au contraire faciliter l'industrialisation.

Soulignons que la concurrence industrielle la plus importante ne vient souvent pas de l'Union européenne, mais d'autres régions du monde et notamment d'Asie. Cela est important, car cela signifie qu'il ne faut pas se focaliser exclusivement sur les relations avec l'Union européenne et sur les APE.

Le choix a souvent été fait au cours des dernières années de favoriser l'industrialisation de la région au moyen de l'importation à bas prix de matières premières de ces industries. Le problème de cette stratégie est que cela peut nuire au développement en amont d'autres activités économiques, notamment dans l'agriculture. Le fait que des matières premières d'origine agricole soient importées à bas prix n'encourage pas les industriels à investir dans le développement de filières nationales de production de produits équivalents. Et cela a un effet dépressif sur les produits agricoles nationaux. Un exemple emblématique est celui du lait où les gouvernements de la région ont fait le choix de développer l'industrie de transformation de poudre de lait importée (ainsi que de mélanges en poudre de lait écrémé et d'huile de palme) en appliquant des droits de douane extrêmement bas à cette poudre importée. Conséquence, les industriels ne sont nullement encouragés à promouvoir le développement de filières d'approvisionnement en lait local et seule une infime minorité de la production laitière régionale est transformée. On est donc dans une stratégie, que vont renforcer encore davantage les APE, qui est très différente d'une stratégie de développement de filières locales intégrant à la fois des activités de production agricole et de transformation de ces derniers, dans le cadre de systèmes alimentaires territorialisés. Or ce type de stratégie serait essentiel à la fois pour résoudre le problème mentionné avant de sous-rémunération du travail agricole et pour générer des emplois dans les filières agro-alimentaires de transformation de produits locaux. Ce type de stratégie devrait être plus sérieusement examinée à l'heure où l'épidémie de COVID a mis en évidence la fragilité de filières mondialisées.

Concernant la question de la sécurité alimentaire, soulignons d'abord que, contrairement à certaines idées reçues, l'Afrique de l'Ouest produit la plupart de sa consommation alimentaire. Par exemple le taux d'autosuffisance atteint 92% pour l'ensemble céréales et produits amylacés. Mais ce taux est parfois plus faible, et de plus en régression, c'est le cas par exemple avec les produits laitiers où ce taux n'est que de 61%, contre 68% au début des années 2000.

Mais la question essentielle est la suivante : d'ici 30 ans la population ouest-africaine et donc la consommation alimentaire va doubler, et donc qui va en profiter ? Qui va produire cette alimentation : l'agriculture régionale ou bien ce seront des importations ? Ainsi, l'enjeu de la croissance de la production agricole et alimentaire n'est-elle pas seulement une question de revenus paysans, il est aussi un enjeu pour la sécurité de long terme des approvisionnements alimentaires. En effet, considérer que d'ici 20 ans, 30 ans, avec toutes les incertitudes que l'on connaît au niveau mondial, notamment du fait du changement climatique, il serait certainement extrêmement risqué de considérer que la région continuera à pouvoir trouver sur le marché mondial toute l'alimentation dont elle aura besoin à bas prix et qu'elle n'aura aucune difficulté pour la payer.

Face à ces problématiques, il est clair que les APE n'ont pas comme objectif une telle sécurité alimentaire de long terme sur la base d'un fort degré d'autosuffisance alimentaire, avec au contraire un encouragement à augmenter les importations de produits alimentaires, ce qui peut générer rapidement des évolutions des habitudes alimentaires au profit de produits importés. C'est notamment le cas chez les jeunes dans les villes. Une telle situation pourrait donc créer une difficulté structurelle à sortir de la dépendance alimentaire, comme c'est d'ailleurs le cas sur certains produits importés que les jeunes urbains s'habituent à consommer.

Il n'est pas inutile d'avoir en tête l'exemple de la Communauté de l'Afrique de l'Est qui, avec des politiques agricoles pro-actives et une véritable protection du marché intérieur face aux importations laitières, avec des droits de douane de 60%, a réussi à développer sa production laitière, à tel point que la région est aujourd'hui excédentaire, outre le fait que la consommation intérieure a augmenté, ce qui est un élément important pour faire reculer la malnutrition.

En conclusion, le choix de la libéralisation auquel correspondent les APE doit à la fois être envisagé en termes de développement économique, mais également en termes de sécurité alimentaire de long terme. Ajoutons que miser sur la croissance des exportations sur le marché mondial présente également des risques, même s'il existe un vrai potentiel d'industrialisation de quelques produits agricoles actuellement exportés sous forme brute vers l'Union européenne, comme dans le cas du cacao.

Il faut également mentionner les impacts fiscaux de la libéralisation liée aux APE, alors que les dépenses publiques des Etats de l'Afrique de l'Ouest sont déjà relativement faibles, puisqu'elles représentent en moyenne 25% du PIB des Etats, contre par exemple 35% dans l'Union européenne.

J'ajouterais qu'un des arguments de la libéralisation des marchés agricoles et alimentaires qui est souvent mis en avant est la nécessité d'améliorer le pouvoir d'achat des plus pauvres, et donc de leur procurer des produits importés bon marché. Il faut bien entendu prendre pleinement en considération la situation des consommateurs pauvres et notamment en milieu urbain. Cependant, il faut d'abord rappeler que les taux de pauvreté et d'insécurité alimentaire sont en règle générale plus élevés dans les campagnes, et donc au sein de la population agricole, que dans les villes. D'autre part, mettre en œuvre une stratégie de lutte contre la pauvreté dans les villes qui serait basée sur la baisse des prix agricoles et alimentaires reviendrait en quelques sortes à chercher à remplir un puits sans fond. En effet, cela ne ferait qu'accroître la crise agricole d'aujourd'hui et donc le nombre de consommateurs urbains pauvres de demain.

Ajoutons qu'il existe des possibilités de politiques ciblées en faveur des consommateurs pauvres en milieu urbain qui pourraient justement être financées par des droits de douane plus élevés. Cela peut par exemple passer par des programmes de subvention de la restauration scolaire ou de chèques alimentaires pour les plus pauvres. De même une TVA différenciée entre produits importés et produits de la région, avec par exemple une suppression de la TVA sur les produits nationaux, permettrait de compenser l'effet pour les consommateurs d'une hausse du prix des produits importés. Nous l'avons par exemple clairement mis en évidence dans le cas des produits laitiers dans une récente étude réalisée pour la campagne ouest-africaine « Mon lait est local ».

Je voudrais dire aussi un mot sur l'intégration africaine, qui n'est pas totalement indépendante de celle des APE.

Tout d'abord, comme cela a été rappelé hier, à côté de la vision purement libérale de l'intégration régionale qui passe par l'établissement d'un marché unique, il y a d'autres visions possibles basées sur la coopération et sur la solidarité.

Par ailleurs, l'intégration au sens marché unique doit être pensée rationnellement : soit il existe de véritables complémentarités entre les diverses économies et l'intégration peut renforcer ces complémentarités au bénéfice de tous. Soit il n'existe pas de véritables complémentarités parce que les économies sont similaires ou bien parce que certains pays n'ont pas de véritables avantages comparatifs par rapport aux autres pays concernés. L'intégration a alors des intérêts plus limités. En tout état de cause, elle implique alors de compenser les inégalités de développement par de véritables transferts financiers au profit des pays les plus pauvres, comme l'a fait par exemple l'Union européenne au profit de certains pays, et par des stratégies visant à créer de telles complémentarités. Je me pose donc la question au sujet de la zone de libre-échange africaine : c'est quoi les complémentarités, les avantages comparatifs de l'Afrique de l'Ouest, vis-à-vis du Maroc ou de l'Afrique du Sud qui, eux, ont certainement des produits à y exporter ? Qu'est-ce que l'Afrique de l'Ouest envisage de vendre sur ces marchés ? Par ailleurs, où sont dans ce projet les mécanismes de transferts financiers en faveur des pays les plus pauvres ?

C'est pour cette raison que j'aurais tendance à penser que la priorité devrait plutôt être donnée à l'intégration régionale ouest-africaine. D'une part, sur certains produits agricoles, il peut y avoir de véritables complémentarités entre pays de la région. D'autre part, des complémentarités peuvent être créées, mais ceci implique de les penser en amont, de planifier de telles complémentarités, de les financer et, chaque fois que nécessaire, de protéger les industries naissantes issues de cette volonté de complémentarités, ce qui n'est clairement pas compatible avec une libéralisation sauvage avec le reste du monde.

Ajoutons qu'il importe aussi de s'intéresser au point suivant : la clause NPF, c'est-à-dire en jargon des accords commerciaux la « Clause de la Nation la plus Favorisée » des APE prévoit que si, demain, le ou les pays africains signataires de l'accord accordent des préférences commerciales plus favorables à d'autres partenaires commerciaux, alors ces préférences commerciales doivent aussi s'appliquer aux produits européens. En d'autres termes, des produits non libéralisés dans le cadre des APE, c'est-à-dire les fameux « produits sensibles » devraient demain l'être si leur commerce est par ailleurs libéralisé dans le cadre de la zone de libre-échange européenne.

En conclusion, il me semble que les organisations de la société civile ouest-africaine ont tout intérêt à s'allier avec les secteurs économiques dont le développement est essentiel pour la population de la région, à savoir les organisations représentatives de l'agriculture paysanne et des petites et moyennes entreprises. Ensemble, ces acteurs peuvent contribuer à identifier les secteurs qu'il conviendrait de développer en priorité et, là où des APE existent déjà, c'est-à-dire en Côte d'Ivoire et au Ghana, les secteurs pour lesquels il conviendrait de plaider pour le déclenchement des clauses industries naissantes. D'une façon plus générale, quand on mesure l'impact potentiel des politiques commerciales et des accords commerciaux sur l'avenir des populations de la région, il est essentiel que les organisations de la société civile ouest-africaine se saisissent pleinement de ces questions, en analysant objectivement les problèmes et les solutions possibles du point de vue de l'intérêt général des populations et des générations à venir, sans se laisser impressionner par le dogme de la compétitivité à tout prix et l'idéologie de l'inéluctabilité de la libéralisation générale des échanges qui nous sont constamment rabâchées. A l'heure du Covid et de la crise climatique qui ne fait que débiter, il nous faut certainement penser les problèmes dans le cadre de nouveaux paradigmes.

Laurent Levard

15 décembre 2020