

Résultats de la Conférence syndicale sur les accords de partenariat économique – Afrique/UE

Lomé, Togo
9-10 octobre 2017

La conférence a rassemblé 35 participants, notamment des dirigeants de centrales syndicales africaines, la CSI-Afrique, la CES, la CSI, ainsi que des experts de la société civile et du monde universitaire. Les syndicats africains et européens ont discuté des dispositions relatives au travail dans les APE, les expériences passées en matière de libéralisation, l'impact prévu sur le travail en Afrique, sur les femmes, l'agriculture et l'industrialisation. Une séance a été consacrée à l'Accord de libre-échange continental. La conférence s'est achevée par une conférence de presse.

Résumé

Bien que chaque APE comporte ses propres éléments et son propre contenu, la Conférence syndicale sur les APE conclut que les parties africaines et l'UE ne doivent pas chercher à négocier des APE, en particulier sous leur forme actuelle. L'analyse partagée lors de la Conférence suggère que les APE ne promouvront pas les droits et les intérêts des travailleurs en Afrique. En résumé, la Conférence a identifié les préoccupations suivantes :

1. Les engagements en faveur des droits des travailleurs sont insuffisants et la création d'emplois décents n'est pas garantie. Le contrôle des accords ne suit pas l'approche adoptée par l'UE dans d'autres accords commerciaux de l'UE.
2. Les APE devraient affecter les travailleuses plus défavorablement que leurs homologues masculins. Il n'existe pas encore d'évaluation de l'impact sur la parité hommes-femmes et il est certain que l'impact sur les travailleuses n'a pas encore été pris en compte dans les négociations.
3. Les APE pourraient entraîner des conséquences négatives sur la production agroalimentaire dans les pays africains, car les droits de douane sur les importations agricoles vont diminuer avec le temps. Des mesures de sauvegarde sont incluses, mais sont difficiles à mettre en marche.
4. La part de l'industrie manufacturière dans le PIB de l'Afrique a diminué depuis les années 1990 en raison de la libéralisation antérieure par le biais de l'OMC et des accords commerciaux. Les APE réduiraient davantage l'espace politique et l'objectif d'industrialisation de l'Afrique serait plus difficile à atteindre. À l'avenir, les négociations de rendez-vous pourraient favoriser une plus grande libéralisation dans des domaines où la plupart des pays africains ne sont pas (et ne seront pas) prêts à s'ouvrir.

La Conférence formule les recommandations suivantes :

1. Des évaluations d'impact indépendantes doivent être préparées pour chaque processus d'intégration régionale, en tenant compte de l'impact sur la parité hommes-femmes.
2. Nous demandons instamment que toute négociation future respecte les processus d'intégration régionale et l'espace politique de l'Afrique et qu'elle tienne compte des préoccupations des pays africains en matière de développement. Les négociations d'APE en cours doivent cesser, les APE signés ne doivent pas entrer en vigueur sous leur forme actuelle et les APE intérimaires doivent être révoqués.
3. Les gouvernements africains devraient collaborer à l'amélioration de leurs politiques commerciales et industrielles et tenir compte des analyses de différents modèles d'intégration avant de se précipiter dans un accord de libre-échange continental.
4. Les gouvernements africains devraient prendre des mesures pour améliorer leur capacité à négocier et créer leurs propres évaluations d'impact, afin d'informer les futures négociations.

Les engagements en faveur des droits des travailleurs sont insuffisants et la création d'emplois décents n'est pas du tout garantie

Dans leur forme actuelle, les APE n'incluent aucune référence aux droits fondamentaux des travailleurs. Quelques timides références à ces droits apparaissent çà et là dans les textes, mais d'une manière qui ne crée certainement pas d'obligations légales pour les Parties. Cela tranche nettement avec ce que l'UE a obtenu dans d'autres accords bilatéraux, tels que les accords de libre-échange (ALE) entre l'UE et la Corée ou entre l'UE et l'Amérique centrale.

Le suivi des APE est également plus faible que celui observé dans les autres ALE de l'UE. Les Comités consultatifs mixtes (CCM) des APE de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) et d'Afrique de l'Ouest (AO) ne garantissent pas la participation de groupes d'intérêt indépendants (notamment les syndicats). Les participants espéraient que les syndicats seraient invités à participer à ces organismes si les APE étaient ratifiés. L'APE avec la Communauté de développement d'Afrique australe (CDAA) ne prévoit pas d'organisme de suivi auquel participe la société civile. Il y a plutôt une référence au dialogue sur le Travail décent, qui pourrait « impliquer d'autres autorités compétentes et parties prenantes ». Sur la base des enseignements tirés des expériences passées, les Comités consultatifs mixtes ne garantissent généralement pas un processus susceptible d'aboutir à des résultats exploitables, à des mesures visant à améliorer les droits fondamentaux au travail ou encore à quoi que ce soit qui renforce la volonté politique de faire respecter les normes fondamentales du travail.

Les participants ont également souligné qu'il était de toute façon nécessaire d'adopter une approche plus large dans la prise en compte de la concrétisation des droits des travailleurs ; une perspective qui tienne compte des principes du travail décent, de la productivité, de la création d'emplois, de l'industrialisation et d'autres facteurs. Une préoccupation majeure était que les APE entraîneraient une destruction ou un déplacement de postes de travail du secteur de l'industrie manufacturière, plus spécifiquement si les craintes concernant la désindustrialisation devaient se concrétiser. La qualité des emplois créés devrait être faible, surtout si les APE élargissent les modèles d'échanges actuels (exportations de matières premières et de produits agricoles bruts).

Les APE affecteront davantage les femmes que les hommes

Nous observons déjà la féminisation du travail (précaire) en raison de la libéralisation du commerce, de l'émergence des chaînes d'approvisionnement mondiales en tant que nouveau modèle de production et de la poursuite des modèles de travail différenciés selon le sexe.

L'accès aux ressources économiques et sociales peut être affecté par les accords de libre-échange. Par exemple, l'élimination des droits de douane signifie également que les gouvernements perdent des recettes qui leur permettent de financer les services publics et l'aide sociale dont les femmes ont tendance à dépendre davantage que les hommes. Pour l'Afrique de l'Ouest, les ¹estimations² du professeur Jacques Berthelot révèlent des pertes cumulées de 32,2 milliards d'euros ³entre T5 ⁴et T20.

Aucune évaluation de l'impact sur les différences hommes-femmes n'a été réalisée pour les APE et ces accords n'ont pas été négociés sur la base d'analyses éclairées quant à leurs répercussions. Les accords de libre-échange, comme toutes les politiques économiques, sont jugés sur la question de savoir s'ils promeuvent l'égalité des sexes, s'ils tiennent compte des différences entre les sexes et s'ils promeuvent des conceptions sociales transformatrices en matière de genre. Par exemple, l'impact des APE sur le travail non rémunéré des femmes devrait être pris en considération, mais ce n'est pas le cas. En outre, les politiques de promotion des exportations tenant compte des différences entre les sexes ne sont pas encore intégrées dans les APE. Cette analyse présente certainement une lacune en matière d'APE et, par conséquent, rien ne garantit que les APE favoriseraient la parité entre les sexes ou, à tout le moins, éviteraient de nuire aux femmes.

Une autre grande lacune réside dans l'absence d'un mécanisme de renforcement des capacités disposant de ressources ciblées pour les femmes, en particulier les travailleuses et les petits producteurs ainsi que d'un mécanisme de compensation (similaire aux mécanismes d'ajustement des échanges).

Les APE auraient des conséquences négatives sur la souveraineté alimentaire de l'Afrique

En Afrique, la sécurité alimentaire est problématique à cause de décennies de libéralisation. L'Afrique est confrontée à un déficit alimentaire de près de 5 milliards d'euros, montant nettement plus élevé si l'on exclut le thé, le cacao, le café et d'autres cultures qui ne sont pas destinées à la nutrition. La Communauté d'Afrique de l'Est se

¹ SOL, West Africa's losses of customs duties with and without the Economic Partnership Agreement (EPA) with the EU-UK, 30 janvier 2017, disponible à l'adresse : <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/West-Africas-losses-of-customs-duties-with-and-without-the-EPA-SOL-February-7-2017.pdf>

² Ces estimations tiennent compte des pertes de recettes douanières issues des importations en provenance de l'UE28 – R.-U. et du reste du monde et dans l'AO en raison du détournement des échanges. Ces estimations sont basées sur les données d'importation de 2015 et excluent les échanges du Royaume-Uni.

³ Ces données supposent que les tarifs extérieurs communs seront appliqués sans fuites, ce qui constitue une attente raisonnable à moyen terme.

⁴ Depuis la cinquième année depuis l'entrée en vigueur et jusqu'à la 20^e année

distingue comme la région la plus stable et la plus souveraine d'Afrique grâce à la protection traditionnelle de ses secteurs agroalimentaires par des tarifs douaniers élevés et d'autres mesures qui ont permis au marché agroalimentaire intérieur de se développer.

La Conférence s'est déclarée préoccupée par le risque que les APE exacerbent le dumping agroalimentaire en Afrique. Les APE réduiraient les droits de douane des pays africains sur les importations agricoles au fil du temps, exposant ainsi les économies à des importations bon marché. Pour l'Afrique de l'Ouest, le taux de dumping moyen (c'est-à-dire la valeur des subventions communautaires liées à la valeur à l'exportation franco à bord) des exportations de l'UE était de 34,7 % en 2016 pour les céréales⁵ et de 20,8 % pour les produits laitiers⁶. Les participants ont tenu compte du fait que la capacité des pays de l'UE à subventionner est supérieure à celle des pays africains.

Des mesures de sauvegarde contre les augmentations soudaines des importations sont incluses dans les APE, mais leur mise en œuvre n'est pas facile. Selon l'article 22 de l'APE AO-UE, par exemple, les mesures de sauvegarde ne peuvent s'appliquer qu'à partir du moment où un préjudice grave est prouvé ou lorsqu'elles provoquent des perturbations dans un secteur de l'économie, en particulier lorsque celles-ci entraînent des problèmes sociaux « majeurs ».

Les participants se sont dits préoccupés quant à la fiabilité des données de la DG Commerce. Par exemple, la DG Commerce a affirmé qu'en présence d'un APE, les exportations de céréales de l'AO augmenteraient de 10,2 % et celles de viande rouge de 8,4 %.⁷ En fait, les céréales et la viande rouge sont les principales importations alimentaires de l'AO. En outre, la DG Commerce de la Commission européenne a refusé de communiquer trois études d'impact qu'elle avait financées sur l'APE avec l'AO d'avril 2008, avril 2012 et janvier 2016.

Dans l'ensemble, la conférence a rejeté les APE, du moins sous leur forme actuelle, parce qu'ils rendraient la plupart des producteurs alimentaires d'Afrique subsaharienne moins compétitifs sur leurs propres marchés (en raison des exportations européennes bon marché subventionnées) et porteraient atteinte à leur souveraineté alimentaire.

Une recommandation pratique est que chaque communauté économique régionale (CER) devienne membre de l'OMC pour négocier au nom de ses États membres⁸ et ainsi renforcer leur voix au sein de l'OMC (et aux négociations des APE/ALE). Afin de ne pas nuire à la majorité des citoyens pauvres, chaque CER devrait mettre en œuvre un programme de stockage public, comme le fait l'Inde.

La Fédération européenne des syndicats de l'alimentation, de l'agriculture et du tourisme (EFFAT) a souligné, sur la base des résultats de cette conférence, que la politique agricole commune (PAC), à laquelle on a reproché d'affaiblir les pays en développement et de les empêcher de vendre leurs produits à l'UE, a récemment fait l'objet d'une réforme. La réforme a libéralisé certains secteurs agricoles européens (tels que les secteurs européens des produits laitiers et du sucre), notamment en supprimant les quotas de production. Cela permet à ces secteurs d'être en concurrence sur un marché mondial avec un prix à l'exportation correspondant au marché mondial. La concurrence est féroce. Nous assistons à une modification des prix relatifs et à une restructuration du secteur agricole en Europe.

Les APE réduiraient l'espace politique et l'objectif d'industrialisation de l'Afrique serait plus difficile à atteindre

Les données de la CNUCED, de l'ONUDI et de la Banque mondiale montrent qu'en raison des précédents processus de libéralisation, la part du secteur manufacturier dans le PIB de l'Afrique est tombée de 15 % en 1990 à 10,6 % en 2015.

La conférence a conclu que les APE, s'ils devaient être entérinés et entrer en vigueur, auraient une incidence négative sur l'industrialisation⁹, le commerce régional et les recettes douanières. Les modèles prédisent invariablement que les APE réduiront le commerce intra-africain, qui se caractérise généralement par un contenu manufacturier plus élevé. Par exemple, dans le cas du secteur automobile, dans l'APE UE-AO, l'élimination des droits de douane sur un large éventail de pièces détachées automobiles peut compliquer le passage du stade des simples usines d'assemblage au développement d'une chaîne logistique automobile intégrée au sein du Nigeria¹⁰.

Les APE incluent des flexibilités pour les parties africaines, mais toutes ne seront pas facilement utilisées. Par exemple, afin de mettre en place un droit de flexibilité concernant la protection des industries naissantes dans le cadre de l'APE UE-AO, les 16 pays d'AO (« la Partie de l'Afrique de l'Ouest ») devront tous accepter de demander à l'UE de déclencher la flexibilité.

5 Jacques Berthelot, Tableau 2 dans « *Subventions aux exportations de produits céréaliers de l'UE à l'Afrique de l'Ouest en 2015 et 2016* », mars 2017, disponible à l'adresse : <http://www.bilaterals.org/IMG/pdf/subventions.pdf>

6 Jacques Berthelot, Tableau 9 dans « *L'énorme dumping des produits laitiers extra-UE et vers les APE d'AO, SADC, CEMAC et EAC en 2016* », avril 2017, disponible à l'adresse : http://www.bilaterals.org/IMG/pdf/enorme_dumping.pdf

7 Commentaires de SOL sur « *The economic impact of the West Africa-EU Economic Partnership Agreement. An analysis prepared by the European Commission's Directorate-General for Trade* », 4 mai 2016, disponible à l'adresse suivante : <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2016/03/SOLS-comments-on-the-DG-trades-report-on-the-West-Africa-EU-EPA-4-May-2016.pdf>

8 De cette façon, chaque CER obtiendrait des droits consolidés correspondant à la moyenne des droits consolidés de ses États membres pondérés par la part des importations extra-CER.

9 South Centre, « *Les risques que les APE représentent pour la production locale et le commerce régional en Afrique, 2012* », disponible à l'adresse : https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2013/10/AN_EPA30_The-EPA-and-Risks-for-Africa_FR.pdf

10 South Centre, « *Analyse de l'APE de l'Afrique de l'Ouest* », novembre 2016

D'autres clauses problématiques qui apparaissent dans les APE et qui devraient avoir une incidence sur le processus d'industrialisation de l'Afrique sont la clause dite de « standstill » (par exemple, dans l'APE CAE-UE), l'interdiction des exigences en matière de contenu local, l'interdiction ou la suppression progressive des taxes à l'exportation et la clause NPF (par exemple, dans l'APE UE-AO). Les clauses de « standstill » figent les tarifs douaniers actuels et en interdisent toute augmentation, y compris ceux qui sont inférieurs au niveau tarifaire consolidé de l'OMC. On a recours à des règlements sur le contenu local afin d'aider l'industrie nationale à accroître ses intrants dans la production de biens. Bien que la formulation des trois APE soit similaire aux règles du GATT, les exceptions du GATT pour les pays en développement ne sont pas mentionnées dans les APE, ce qui entraîne un durcissement des engagements du GATT pour ces pays¹¹. Les taxes à l'exportation servent à décourager les exportations de matières premières et, combinées à d'autres mesures, elles peuvent entraîner la création de capacités locales de transformation et, partant, la création d'emplois. Les clauses NPF semblent avoir été assouplies, car elles excluent le commerce intra-ACP, mais elles stipulent que les réductions tarifaires réalisées dans les futurs ALE entre les pays africains et d'autres pays (dont la part dans le commerce mondial est supérieure à 1,5 %) doivent être étendues à l'UE. Les participants ont convenu que de telles clauses réduisent l'espace politique dont jouissent les pays africains.

Les négociations de rendez-vous favoriseraient une plus grande libéralisation dans des domaines où la plupart des pays africains ne sont pas (et ne seront pas) prêts à s'ouvrir

Après l'acceptation par les Parties de la clause de rendez-vous, si la libéralisation des marchés publics était acceptée, elle priverait les pays africains d'un outil de développement important. Les marchés publics représentent un pourcentage substantiel du budget de l'État et peuvent être utilisés de manière déterminante pour soutenir l'industrialisation, les entreprises nationales, y compris les PME, ainsi que les zones géographiquement défavorisées. Dans le même ordre d'idées, prendre des engagements en faveur de la libéralisation des comptes de capital (dans le cadre des négociations de rendez-vous) permettrait aux investisseurs de ramener plus facilement les bénéfices vers leur pays (au lieu de les réinvestir dans des pays d'accueil des investissements). Pour finir, l'inclusion d'investissements dans les APE à l'avenir limiterait la capacité des pays africains à présélectionner les investissements, à favoriser le capital national et à mettre en place des exigences de contenu local.

Les gouvernements africains devraient élaborer des exigences de performance pour tous les investissements afin de s'assurer que l'investissement favorise le travail et le développement décents et qu'il respecte l'environnement. Plus particulièrement, le respect de la liberté d'association sur le lieu de travail et la négociation collective devrait faire partie des normes de performance. Ces normes devraient s'appliquer à tous les investissements, qu'ils soient européens ou d'ailleurs. Les pays africains devraient travailler de concert afin de favoriser un cadre pour la promotion et la facilitation de l'investissement, y compris des incitatifs pour accroître les investissements dans le développement durable et l'économie verte.

Les gouvernements africains devraient collaborer à l'amélioration de leur politique commerciale et industrielle

Les participants ont recommandé la réaffectation des facteurs de production de l'agriculture vers l'industrie grâce à une solide politique industrielle pour les pays africains. Actuellement, la politique commerciale des pays africains est conçue en tenant compte des échanges régionaux et la politique industrielle n'est guidée que par des objectifs nationaux. Les dirigeants africains devraient remédier à cette situation en lançant des initiatives régionales de politique industrielle qui encouragent les liens en amont et en aval avec les secteurs économiques régionaux.

Les structures et les communautés régionales devraient accroître la capacité de leurs membres à négocier des accords commerciaux avec des tiers. La capacité des Secrétariats à mener leurs propres évaluations d'impact avec leurs propres moyens est importante pour garantir que les négociateurs africains représentent les intérêts de leurs citoyens en toute connaissance de cause.

¹¹ IFEAS, « A proposal for renegotiation of the Economic Partnership Agreements between the EU and African regional economic communities », juin 2017, disponible à l'adresse : http://www.ifeas.uni-mainz.de/Dateien/Asche_EPAs.pdf

Discussion sur l'Accord de libre-échange continental (ALEC)

Les participants ont également amorcé une discussion sur l'Accord de libre-échange continental (ALEC).

L'initiative ALEC est un projet lancé en Afrique du Sud, à l'occasion du 25^e sommet de l'UA qui s'est déroulé en 2015. Dans le cadre de l'agenda 2063 de l'Union africaine, il a été convenu d'accélérer la libre circulation des marchandises et des capitaux. L'objectif principal de l'ALEC est de promouvoir la libéralisation des échanges commerciaux sur le continent en vue de la création d'une union douanière continentale (UDC) à l'horizon 2022 et d'une Communauté économique africaine à l'horizon 2028.

Compte tenu des difficultés rencontrées par les huit CER dans la réalisation de la libre circulation des biens, des services et des capitaux au sein de ces entités, les avantages attribués à l'accord sont-ils réels ? L'ALEC garantira-t-il une intégration régionale réussie alors que les CER n'ont pas véritablement assuré le développement industriel, de l'agriculture et des services ? Dans la conjoncture des économies africaines, les stratégies commerciales et d'investissement se doivent de promouvoir l'industrialisation et la transformation structurelle des économies de l'Afrique de manière à promouvoir le travail décent.

Les processus d'intégration régionale au niveau des CER ne devraient-ils pas être regroupés afin d'accélérer la croissance des économies d'échelle au niveau régional par une intensification des productions agricoles et industrielles régionales et la croissance de la consommation ? Le développement de chaînes de valeur régionales devrait sans doute être encouragé au niveau régional en vue de remplacer progressivement les importations et d'assurer des liens solides entre les différents secteurs de l'économie.

La conférence a ensuite abordé brièvement une série d'autres questions relatives au financement de la mise en œuvre de l'ALEC, de l'Union douanière et de la Communauté économique africaine ; la question de savoir si les coûts et les bénéfices seront équitablement répartis entre les différents pays et les CER ; la participation d'acteurs non étatiques, en particulier les syndicats, aux négociations et à la mise en œuvre ; savoir si l'ALEC créera des opportunités permettant de combler le déficit de travail décent, en particulier chez les femmes, les jeunes et les travailleurs migrants et de réduire la pauvreté en conséquence.

Les participants ont recommandé que les syndicats renforcent leur participation aux négociations de l'ALEC. En matière de politique, la conférence recommande que, si l'on souhaite aboutir à un quelconque accord sur l'ALEC, les acteurs les plus forts du commerce intra-africain prennent davantage d'engagements que les autres pays, car ils sont susceptibles d'en tirer un plus grand bénéfice. Les participants se sont inquiétés de l'analyse partagée lors de la conférence qui suggère que le processus de libéralisation interne au sein de chaque CER pourrait être compromis par la perspective de la mise en œuvre de l'ALEC et encore plus d'une Union douanière continentale. Plus le délai de mise en œuvre est court, plus le risque d'échec des processus d'intégration régionale est élevé.