

COMMERCE

L'Union européenne reconfigure la carte de l'Afrique

Après douze ans de laborieuses négociations, l'UE a conclu en 2014 des accords de partenariat économique (APE) avec trois régions d'Afrique subsaharienne. Mais le contenu des accords, comme la manière dont ils ont été conclus, suscite de nombreuses critiques, sur les deux continents.

Rédaction: François Misser

Dans cet article :

David Laborde, économiste à l'IFPRI (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires).

Fatou Cissé, économiste, Consortium pour la recherche économique et sociale de Dakar.

San Bilal, Isabelle Ramdoo et Paul Goodison, chercheurs à l'ECPDM, (European Centre for Development Policy Management).

Quelque 44 pays d'Afrique subsaharienne sont liés à l'UE par les nouveaux accords, régionaux ou bilatéraux conclus durant l'année 2014. Font exception la Somalie et le Soudan du Sud. L'événement est important pour l'Afrique. L'UE est en effet le premier partenaire commercial de l'Afrique de l'Ouest, le premier fournisseur de l'East African Community (EAC) et le premier client de la Communauté économique pour le développement de l'Afrique australe (SADC), comme en témoigne l'infographie de la page 19

Ces accords de partenariat économiques (APE), censés combiner libre échange et développement, en étant compatibles avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce, représentent incontestablement une victoire pour le commissaire européen au Commerce sortant, Karel De Gucht, car ils garantissent aux firmes européennes les mêmes avantages en termes d'accès au marché que ceux qu'offrent les États africains à leur rivaux asiatiques. En revanche, ils ne garantissent pas un meilleur accès au marché européen que l'Accord de Cotonou pour les Africains.

Des accords à la hussarde. Chantage à l'emploi et à l'accès au marché

Même si du côté des États africains, on se déclare satisfait de la conclusion des accords, on n'a pas eu vraiment le choix. Ils ont été mis au pied du mur par Karel De Gucht, qui a averti que ceux qui ne concluraient pas d'accord avant le 1^{er} octobre 2014, tomberaient sous

le régime plus défavorable (par rapport au régime de Cotonou) du Système des préférences généralisées (SPG). Du coup, le secteur de l'horticulture et des fleurs du Kenya, qui emploie 500 000 personnes et exporte 830 millions de dollars par an vers l'UE s'est retrouvé sous la menace d'une hausse de 10% des tarifs à l'entrée du marché européen. Début octobre, alors que Nairobi montrait encore des réticences à conclure l'accord avec l'UE dans le cadre de l'EAC, les premiers licenciements survenaient dans les plantations et les usines du Kenya

Les autres membres de l'EAC (Burundi, Ouganda, Rwanda et Tanzanie) étaient moins préoccupés car, en l'absence d'un APE, ils étaient assurés de bénéficier en tant que pays moins avancés (PMA) d'un accès libre de droits de douane et de quotas au marché européen en vertu du régime «Tout sauf les armes» (TSA). Du coup, le Kenya a mis fin à sa résistance, qui était due en partie au fait que l'APE le contraint à offrir à l'UE les mêmes avantages que ceux qu'il peut accorder à ses autres grands partenaires, la Chine et l'Inde. Résultat des courses: l'UE a obtenu que l'EAC s'engage à éliminer ses droits de douane sur 80% des lignes tarifaires en 15 ans. Selon la Commission, la transition devrait se faire sans trop de douleur, dans la mesure où les droits à l'importation de l'EAC sont déjà assez bas.

L'agriculture ouest-africaine menacée

Avant l'accord avec l'EAC conclu à la mi-octobre, la Commission avait déjà célébré celui avec la Communauté économique des États

d'Afrique de l'Ouest (Cedeao), et avalisé le 10 juillet 2014 à Accra par les chefs d'État de la Cedeao. Côté européen, il a été qualifié d'historique car l'Afrique de l'Ouest est la première région du continent à conclure un tel pacte avec l'UE et parce que cet APE est le plus important entre l'UE et une région d'Afrique, portant sur un volume d'échanges de 68 milliards d'euros en 2013.

Côté face de la médaille, par cet accord, l'Afrique de l'Ouest se définit positivement comme une économie émergente de 300 millions d'habitants qui affirme sa volonté d'attirer des investisseurs. L'UE s'est empressée de souligner que l'accord prenait en compte les différences de niveau de développement entre partenaires, entraînant une ouverture plus rapide du marché européen aux exportations de l'Afrique de l'Ouest que l'inverse. Les Ouest-Africains ont 20 ans pour ouvrir leur marché à 75%, obtenant un démantèlement des protections douanières moindre et moins rapide que celui qu'exigeait la Commission (80% sur 15 ans).

Mais, côté pile, plusieurs économistes font valoir que la baisse des droits de douane aura un impact négatif sur les budgets des pays de la Cedeao. Selon l'économiste David Laborde, les recettes fiscales pourraient baisser de 30%. Selon d'autres projections, le choc pourrait atteindre 17% au Sénégal 9% en Côte d'Ivoire et 5% au Nigeria. L'Afrique de l'Ouest va donc s'engager dans une transition délicate au niveau social. Consciente du problème, l'UE a promis d'accompagner ses partenaires durant la phase de libéralisation pour éviter les « effets pervers » de la réforme, grâce à une aide de 6,5 milliards d'euros.

Revirement du Nigeria

L'accord n'a pas été facile à conclure car il a fallu concilier les intérêts de pays aux statuts différents. On avait d'une part le Ghana et la Côte d'Ivoire qui avaient besoin de conserver leur accès préférentiel au marché de l'UE et de l'autre, des PMA comme le Sénégal ou le Mali qui bénéficiaient de toute façon du régime « Tout sauf les armes ». Quant au Nigeria, il est resté longtemps en marge des négociations. Au bout du compte, a prévalu chez les Africains la nécessité de signer un accord commun afin de préserver l'intégration régionale. A pesé lourd également dans la balance le revirement du Nigeria, encouragé par le lobbying du PDG du Dangote Group, Alhaji Aliko Dangote, favorable à l'élimina-



Des industriels britanniques et leur premier ministre David Cameron discutent de l'avenir des accords de libre échange.

© Arron Hoare/ Crown copyright.

tion des barrières douanières en Afrique de l'Ouest pour promouvoir l'expansion régionale de ce groupe industriel, qui, à partir de 2011, a commencé à exporter du ciment au Ghana et de la farine vers plusieurs pays de la région et qui avait également besoin, pour préserver ses marges, d'une réduction des tarifs à l'importation de blé européen.

D'aucuns se réjouissent de la promesse faite par l'ancien commissaire européen à l'Agriculture Dacian Ciolos de mettre fin aux subventions aux exportations agricoles qui ont ruiné les marchés de la viande ou de la tomate. Mais si l'arme ces subventions à l'exportation, ou « restitutions », est pour le moment inoffensive avec des taux provisoirement abaissés à zéro, elle peut être réactivée en fonction de l'évolution du marché et des pressions des lobbies agricoles. Et les organisations paysannes africaines font aussi valoir que même si les subventions européennes à l'exportation sont supprimées, l'agriculture européenne reçoit d'autres aides qui diminuent les coûts fixes et rendent ses produits plus compétitifs sur les marchés internationaux.

D'autres conséquences attendues sont le remplacement d'importations en provenance de pays tiers passibles de droits de douane, par des produits européens non taxés, ce qui va occasionner des pertes de recettes tarifaires pour les États ouest-africains. Le calcul des Européens est que cette baisse des recettes fiscales provenant des droits de douane sera compensée à la longue par la TVA et un élargissement de l'assiette d'imposition ainsi

Même du côté des États africains, on se déclare satisfait de la conclusion des accords.

La position des organisations paysannes à propos des ALE

Le 21 octobre à Dakar lors d'une conférence de presse, le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR), affirmait: «L'APE va à l'encontre du développement des agricultures familiales ouest-africaines».

Selon Samba Gueye président du CNCR, l'APE va entraîner une forte présence des produits agricoles européens dans la sous-région. L'avis est partagé par le Réseau des organisations paysannes et des producteurs agricoles de l'Afrique de l'ouest (Roppa) dont le secrétaire exécutif, Kalilou Sylla, a déclaré dans la revue *Great Insights* du Centre européen pour la gestion des politiques de développement (ECDPM), que l'APE va détruire l'économie rurale ouest-

africaine et accélérer ainsi l'exode rural, mais aussi porter atteinte à la sécurité alimentaire.

Selon le Roppa, les subventions européennes risquent de déstabiliser l'agriculture de la région, en déprimant les prix, notamment des produits d'élevage comme la viande et le lait. La crainte du Roppa est que les APE exercent une influence sur d'autres accords commerciaux comme l'African Growth and Opportunity Act, conclu avec les États-Unis, incitant Washington à réclamer le même traitement préférentiel que celui de l'Europe. Avec le risque que les recettes douanières fondent davantage ce qui accentuerait la crise du budget de l'État.

Les organisations paysannes africaines dénoncent le non-dit. Les APE ont aussi un contenu très politique, estiment-elles. Pour l'UE, ces APE sont un instrument puissant pour pénétrer des marchés dynamiques, en croissance rapide et conserver un accès à leurs matières premières.

Mais pour les dirigeants africains, ces accords fournissent surtout un moyen de se gagner l'appui de l'UE alors que certains d'entre eux cherchent désespérément à rempiler, même au mépris du prescrit constitutionnel.

La baisse des droits de douane aura un impact négatif sur les budgets de la CEDEAO.

que par des rentrées accrues provenant de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu, grâce à un meilleur recouvrement et aux effets bénéfiques escomptés sur les chiffres d'affaires des entreprises.

Côté européen, on insiste sur la nature complémentaire du commerce entre les deux blocs. La Cedeao importe principalement des voitures, des produits chimiques et des produits manufacturés, tandis que l'UE importe des matières premières (pétrole, minerais, café, cacao, bananes, etc.). En outre, des produits concurrentiels (céréales, farines, huiles végétales et légumes), sont exclus de l'accord dans la première phase d'application; et la réduction des taxes à l'importation va réduire le coût des intrants pour les industries africaines et accroître leur compétitivité, plaident-ils à la Commission.

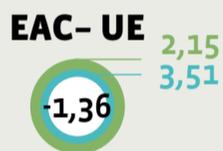
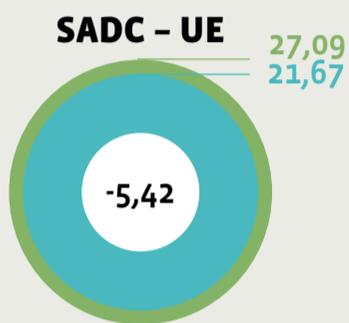
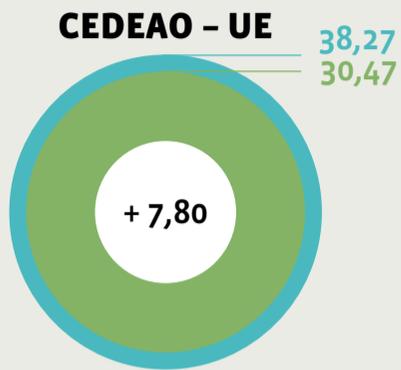
Baisse ou augmentation de la pauvreté?

L'économiste Fatou Cissé du Consortium pour la recherche économique et sociale de Dakar, met néanmoins en garde contre d'autres impacts négatifs de l'APE, prédisant une concurrence accrue des produits européens pour les industries ouest-africaines. Selon les simulations faites par l'International Food Policy Re-

search Institute de Washington, dans tous les cas de figure, les exportations européennes vont augmenter et les effets de croissance positifs, enregistrés du côté de la Cedeao au départ, vont décroître à mesure que leur marché s'ouvre aux produits européens. «Plus on libéralise les produits qui sont compétitifs avec la production locale, plus l'effet est négatif», avertit Fatou Cissé, selon qui l'on assistera, après une baisse de la pauvreté les premières années d'application de l'accord, à une augmentation de cette pauvreté par la suite.

Dans la plupart des régions africaines, un élément a beaucoup pesé dans la décision de conclure un APE: la perception qu'il peut encourager l'intégration régionale dans l'EAC, la Cedeao ou la SADC, explique San Bilal, chercheur à l'ECDPM. En pratique, la réalité est plus complexe. Si l'on prend le cas de la SADC, qui va libéraliser 80% de ses échanges avec l'UE, le calendrier d'accès au marché comprend deux listes distinctes de dates de démantèlement des tarifs: l'une pour l'Union douanière d'Afrique Australe ou Sacu (Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland + Afrique du Sud) et l'autre pour le Mozambique. Pour compliquer le tout, la liste relative à la Sacu est subdivisée en deux (l'Afrique du Sud qui va démanteler plus vite ces tarifs et les quatre autres États). Précisons que l'APE UE-

Balances commerciales en milliards d'euros

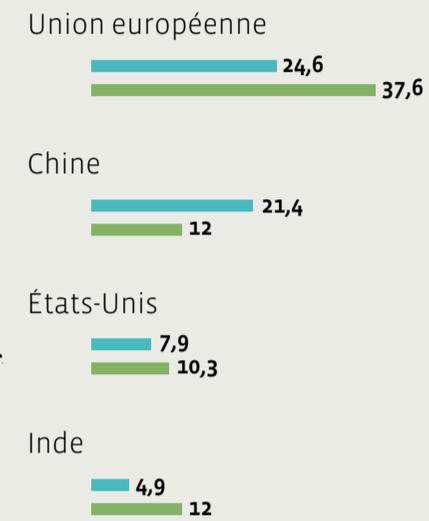
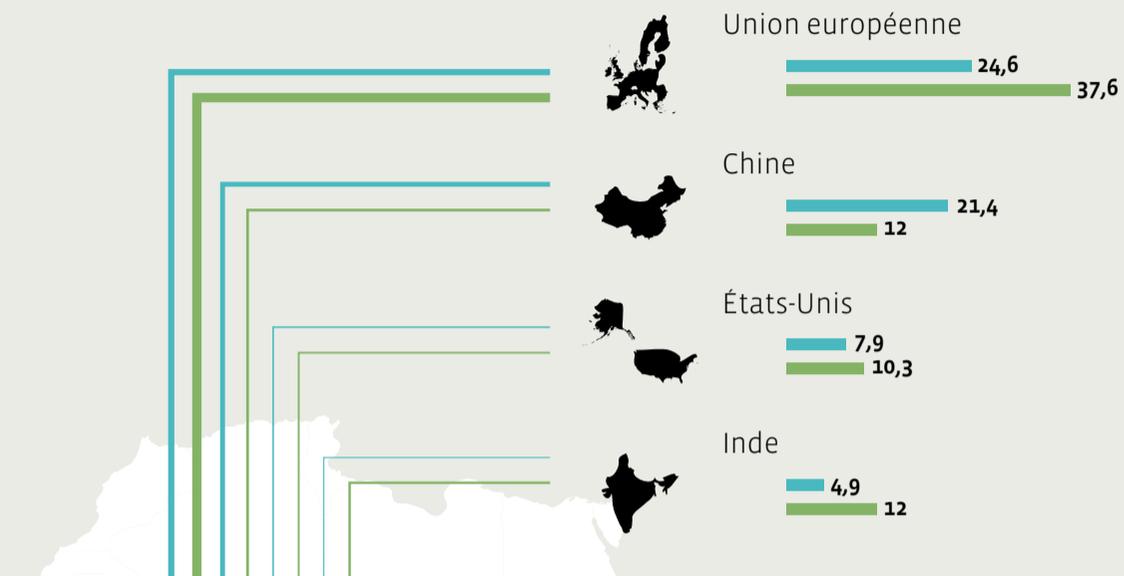


Principaux partenaires commerciaux en Afrique

CEDEAO Principaux partenaires commerciaux (%)

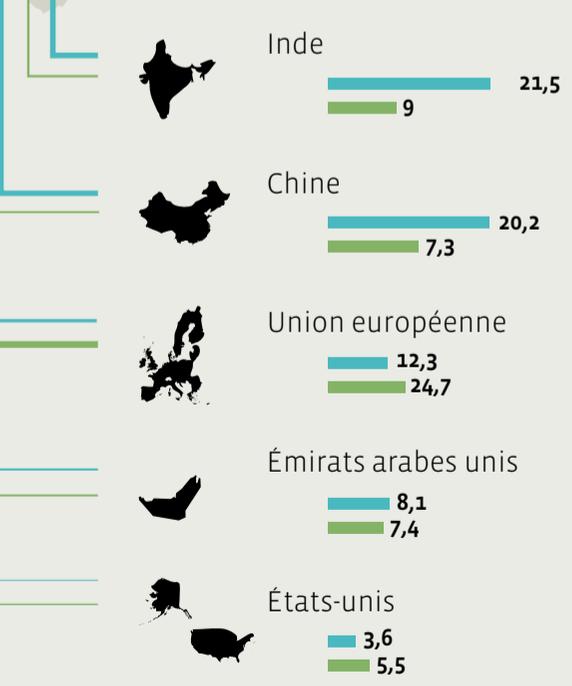
(Communauté économique des États de l'Ouest - Union européenne)

Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo



EAC Principaux partenaires commerciaux (%)

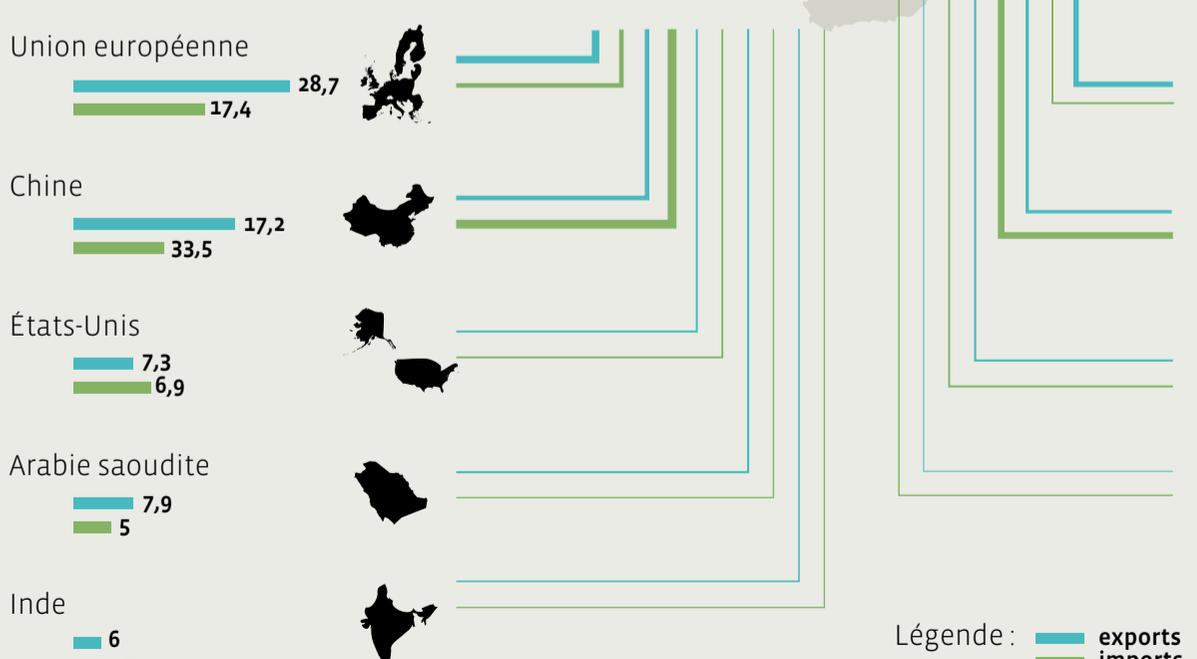
(Communauté d'Afrique de l'Est - Union européenne)
Kenya, Tanzanie, Ouganda, Burundi, Rwanda



SADC Principaux partenaires commerciaux (%)

(Communauté de développement d'Afrique australe - Union européenne)

Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe, Namibie, Afrique du Sud, Maurice, République démocratique du Congo, Madagascar, Seychelles



Des produits concurrentiels sont exclus de l'accord.

Afrique australe ne concerne qu'une SADC réduite aux États membres de Sacu et du Mozambique, distincte de la SADC officielle qui en comprend 15. À l'intention des puristes, il faut savoir que trois États de l'océan Indien, Maurice, les Seychelles et Madagascar, ainsi que le Zimbabwe, ont signé un accord séparé UE-Afrique Orientale et Australe, ratifié en 2009.

Un autre élément qui a poussé les négociateurs de la SADC à presser le pas cet été pour conclure un APE, selon San Bilal, est que deux pays à revenu intermédiaire, la Namibie et le Botswana, risquaient à la date-butoir du 1^{er} octobre fixée par la Commission de voir leur accès au marché européen réduit au régime du Système des préférences généralisées (SPG), moins favorable que celui de Cotonou, arrivé à échéance. Cela dit, selon la chercheuse de l'ECPDM, Isabelle Ramdoo, pour Pretoria, le régime de l'APE sera en tout cas plus favorable que celui de l'«Accord Commerce Développement et Coopération» offrant un meilleur accès au marché européen pour le vin, le sucre et les fruits mais aussi les textiles et les véhicules. Certains produits sont toutefois exclus de la libéralisation comme certaines exportations de viande et de produits laitiers européens.

Les « orphelins des APE »

Le puzzle des APE ne fera toutefois apparaître que les grands ensembles cités précédemment, car tous les pays ou régions n'ont pas signé d'accord avec l'UE avant le 1^{er} octobre. C'est ainsi que l'on trouve une série de pays «orphelins» d'un APE. Notamment en Afrique centrale. La zone présente cinq régimes douaniers différents pour les partenaires européens. Le Cameroun est le seul État à avoir signé un APE bilatéral, lorsque Yaoundé a réalisé que les négociations entre l'UE et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (Cemac) prendraient encore beaucoup de temps.

En tant que pays à revenu intermédiaire, le Cameroun s'est empressé de conclure un accord lui conservant l'accès au marché européen, afin d'éviter le sort dévolu au Congo-Brazzaville, pays à revenu intermédiaire de rang inférieur, dont l'accès au marché européen a été dégradé au rang du SPG. Par ailleurs, les autres pays de la région (Centrafrique, Tchad, République démocratique du Congo et São Tomé) bénéficieront du régime TSA, mais sans pouvoir offrir l'économie d'échelle

d'un grand marché pourvu d'un tarif extérieur commun. Tel est également le sort d'une autre série de PMA sans APE comme Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie et le Soudan dans la Corne de l'Afrique ou de l'Angola, de la Zambie et des Comores, tous bénéficiaires du régime «Tout sauf les armes».

En attendant...

Ce n'est pas la fin des négociations sur les APE, prévient San Bilal. Car certains pays qui ont conclu avec l'UE une clause dite de «rendez-vous» peuvent poursuivre les négociations soit pour conclure un APE soit pour élargir le champ de l'accord, aux services, aux garanties pour les investisseurs, aux marchés publics et aux droits sur la propriété intellectuelle, comme l'ont fait les États des Caraïbes. Pour les paysans africains, il faudra ouvrir les yeux et éviter les chausse-trappes du breveteage du vivant et des OGM...

En attendant, comme le fait remarquer Paul Goodison, auteur d'une autre analyse chez ECDPM, les APE ne règlent pas le problème des obstacles non tarifaires que constituent de plus en plus pour les exportateurs africains les mesures sanitaires et phytosanitaires de l'UE de plus en plus tatillonnes. Il y a deux ans, la *Fresh Produce Exporters' Association of Kenya*, s'est plainte des inspections de plus en plus fréquentes des exportations de haricots et de petits pois mangetout qui a provoqué l'allongement des délais de livraison et la diminution de la valeur des produits. Au début novembre 2014, il est également apparu lors du Salon international de l'emballage de Dakar que les pays africains devaient encore faire beaucoup de progrès pour accéder au marché européen.

Les Africains ne sont pas les seuls à critiquer ces accords. Du côté européen, des voix se sont élevées pour les dénoncer, notamment celle du commissaire pour l'Afrique de la chancelière allemande Angela Merkel, Günter Nooke. Dans une interview à la chaîne de télévision ARD, il a estimé que les APE «détruisent» la politique de développement de l'Europe. À méditer. ♦

Plus on libéralise les produits qui sont compétitifs avec la production locale, plus l'effet est négatif.