

2014/20

**Les Accords de partenariat
économique (APE) entre l'Union
européenne et les pays africains : des
marchés de dupes ?**

par PASCAL DE GENDT

*Analyses &
Études*
Économie



Nos analyses et études, publiées dans le cadre de l'Education permanente, sont rédigées à partir de recherches menées par le Comité de rédaction de SIREAS sous la direction de Mauro Sbolgi, éditeur responsable. Les questions traitées sont choisies en fonction des thèmes qui intéressent notre public et développées avec professionnalisme tout en ayant le souci de rendre les textes accessibles à l'ensemble de notre public.

Ces publications s'articulent autour de cinq thèmes

QUESTIONS SOCIALES
DROITS DE L'HOMME
MIGRATIONS
POLITIQUE INTERNATIONALE
ÉCONOMIE

Toutes nos publications peuvent être consultées et téléchargées sur nos sites www.lesitinerrances.com et www.sireas.be, elles sont aussi disponibles en version papier sur simple demande à educationpermanente@sireas.be



**Service International de Recherche,
d'Éducation et d'Action Sociale asbl**
Secteur Éducation Permanente
Rue du Champ de Mars, 5 – 1050 Bruxelles
Tél. : 02/274 15 50 – Fax : 02/274 15 58
educationpermanente@sireas.be
www.lesitinerrances.com – www.sireas.be

Avec le soutien
de la Fédération
Wallonie-Bruxelles



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES



L'année 2015 verra l'entrée en vigueur de plusieurs Accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et une vingtaine de pays africains. Ces accords de libre échange fixent les règles du commerce entre les pays de l'Union et ceux d'Afrique les ayant signés. Ils vont donc avoir un impact sur la vie de millions de personnes. Pour les signataires, ils vont favoriser le développement des pays africains. Pourtant, durant les longues années de négociations ayant précédé les signatures, la société civile africaine, mais également les ONG européennes, ont exprimé leurs craintes. Quelles sont-elles ? Ces APE sont-ils bénéfiques ou, au contraire, vont-ils à l'encontre du développement des économies africaines ? Nous vous proposons de faire le point. Commençons tout d'abord par expliquer ce que sont ces Accords de partenariat économique.

LA FIN DES DROITS DE DOUANE

Après plus d'une dizaine d'années de négociations, les quinze pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)¹, plus la Mauritanie, et les cinq pays de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE)² ont donc signé à leur tour les APE. Ils rejoignent ainsi les six membres du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA)³, qui avaient déjà paraphé un pareil accord en 2007, ainsi que le Cameroun dont l'APE est entré en vigueur en août dernier (1). Désormais, 28 pays sur les 54 reconnus en Afrique ont redéfini leur politique d'échange commercial avec l'Union européenne.

1 Bénin, Burkina-Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra-Leone, Togo.

2 Kenya, Tanzanie, Ouganda, Burundi, Rwanda.

3 Madagascar, Maurice, Zimbabwe, Comores, Zambie et Seychelles.

Ces APE prévoient la suppression immédiate des droits de douane européens sur les importations en provenance de ces pays ainsi qu'une diminution progressive, étalée sur vingt ans, des barrières tarifaires des pays africains sur les importations européennes. Une ouverture des marchés qui n'est pas totale, elle ne concerne que 75% des importations européennes et les pays africains peuvent choisir les secteurs qu'ils veulent protéger. La progressivité sur vingt ans leur laisse également un délai pour adapter leurs marchés intérieurs à cette nouvelle concurrence. L'accord avec la CEDEAO prévoit aussi une aide de 6,5 milliards d'euros, étendue sur la période 2015-2020, afin d'aider ces pays dans la mise en œuvre des réformes et la réalisation d'investissements nécessaires à l'adaptation de leur commerce (2).

Pour la Commission européenne, il ne fait aucun doute que cette libéralisation des échanges va dynamiser le développement des régions africaines signataires. Lorsque l'adhésion de la CEDEAO fut acquise, dans le courant de l'été, elle s'est félicitée qu'un tel accord devrait permettre de faire progresser les exportations des pays d'Afrique de l'Ouest vers l'UE, chiffrées à 42 milliards d'euros chaque année (3). À première vue, rien que du positif donc.

LES DÉGÂTS ATTENDUS

Pourtant à y regarder de plus près, ces APE ressemblent à d'énormes marchés de dupes porteurs de nombreux dégâts potentiels. Pour le Réseau des organisations paysannes et de producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest (Roppa), il ne fait aucun doute que c'est l'agriculture africaine, principale source de croissance de la région, qui est attaquée. Comment imaginer, en effet, que sur les marchés locaux, les petites exploitations agricoles vont pouvoir rivaliser avec les produits européens standardisés et bénéficiant de généreuses subventions à l'exportation qui permettent de les vendre à un prix artificiellement bas ? À partir de 2015, toutes les exportations agricoles de l'UE bénéficieront, en effet, d'aides directes (les droits au paiement de base) découplées, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas destinées à des produits particuliers mais bien à tous produits consommés sur le marché intérieur européen ou exportés (4). Cette concurrence biaisée va conduire à une baisse des prix des produits locaux africains et entraîner une dégradation des conditions de vie, notamment chez les groupes les plus vulnérables que sont les éleveurs et les femmes vendeuses de lait (5). De nombreux pays ont exclu des produits agricoles de la libéralisation des tarifs douaniers mais les APE prévoient des clauses de « status quo tarifaires » qui gèlent les droits de douane à leur niveau actuel (6). Or, en l'état, ces droits ne suffiront sans doute pas à protéger les marchés agricoles des pays signataires face aux importations subventionnées.

Le marché de la banane donne un autre exemple de la duperie des APE. En 2009, l'UE s'était engagée à réduire les droits d'entrée des fruits importés

d'Amérique Latine : de 176 euros la tonne en 2009 à 114 euros en 2017. En décembre 2012, des accords bilatéraux de libre-échange ont été signés avec la Colombie, le Pérou, le Costa Rica, le Salvador, le Honduras, le Guatemala, le Nicaragua et Panama. Pour ces pays, les droits des importations de fruit seront abaissés jusqu'à atteindre 75 euros la tonne en 2019. En 2009, ces autres exportateurs de banane que sont la Côte d'Ivoire et le Ghana avaient reçu des compensations sous forme d'autorisations à exporter à droits nuls.

Mais cet avantage ne rimera plus à rien si les négociations d'accords de libre-échange avec le Mercosur, l'Inde et les Philippines aboutissent. Leur capacité de production dépasse, en effet, de très loin celle des pays africains. La signature d'accords bilatéraux de libre-échange leur permettra, en outre, d'exporter à droits nuls vers l'UE, sauf pour certains produits (viandes, produits laitiers, sucre, textile). Le Brésil, par exemple, pourrait exporter annuellement, vers l'Europe, 200.000 tonnes de banane. On ne voit donc pas comment les pays africains producteurs pourront encore prendre une place significative sur le marché européen. D'autant plus ceux dont la monnaie est le franc CFA arrimé à l'euro alors que les monnaies sud-américaines sont arrimées au dollar (7). Le même raisonnement peut être fait pour d'autres produits pour lesquels pays africains et pays des Andes et d'Amérique centrale sont en concurrence : ananas, poissons, café, produits du cacao, huiles de palme,...

La question est donc claire : cela valait-il le coup pour les 28 pays africains signataires de perdre à terme leurs droits de douane ? Ils se privent ainsi de recettes budgétaires considérables. De l'argent qui aurait été bien utile pour continuer leur développement économique, notamment en soutenant les industries actuelles ou futures. Plus grave encore : dans des pays en grande difficulté financière où des centaines de millions d'habitants vivent encore avec moins d'un dollar par jour, cette perte de recettes ne pourra que ralentir l'amélioration des infrastructures de santé ou scolaires, de distribution d'eau et d'énergie ou encore de transport. Bref, tous les biens et services utiles aux populations locales. Signalons également que ces accords de partenariat économique risquent également de faire office de Cheval de Troie pour les autres partenaires économiques des pays africains. Vont-ils accepter sans sourciller que des pays accordent des facilités d'exportation à l'UE ? Se poser la question, c'est déjà y répondre.

Et ce n'est pas les aides au développement promises par l'UE qui changeront la donne. Les 6,5 milliards d'euros promis aux pays de la CEDEAO, qui en réclamaient 9,5 milliards, ne sont rien d'autres que les sommes habituelles du Fonds européen de développement – 4 euros par habitant et par an – augmentées d'autres fonds communautaires déjà programmés (8). On est donc loin d'une augmentation considérable de l'aide au développement

précédemment allouée qui est déjà insuffisante au vu des besoins de ces pays.

LES RAISONS AFRICAINES

Mais pourquoi alors les dirigeants africains concernés ont-ils signés ces accords dont les dangers leur ont été maintes fois soulignés ? Naïveté ou croyance aveugle dans les vertus du libre marché ? La réponse est plus pragmatique que cela. Pour expliquer leur attitude, il faut remonter le temps jusqu'en 1975, année de la signature de la première Convention de Lomé, renouvelée à trois reprises depuis, entre la Communauté économique européenne (la CEE, ancêtre de l'Union européenne) et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (appelés les ACP). Cet accord accordait à 46 pays l'exemption de droits de douane pour l'entrée sur le marché communautaire européen. En 1995, les producteurs latino-américains de bananes, fâchés par cette distorsion de la concurrence, posaient plainte devant l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Celle-ci leur a donné raison et a ordonné que les préférences envers les ACP soient remplacées par des avantages réciproques au plus tard fin 2007 (7). À l'expiration de ce délai, seules les Caraïbes avaient conclu un accord régional avec Bruxelles. Vingt autres pays avaient signé des accords individuels intérimaires. Parmi les non-signataires se trouvaient une majorité de « pays moins avancés » (PMA). Depuis, Bruxelles n'a eu cesse de faire pression pour qu'ils signent des APE régionaux en laissant planer une menace : si au 1^{er} octobre 2014, les APE n'étaient pas ratifiés, les pays non-PMA (Côte d'Ivoire, Ghana, Cap Vert et Nigéria) perdraient leurs exemptions de droits douaniers. Celles-ci seraient remplacées par le système de préférences généralisées (SPG) moins avantageux. Soit « *Concrètement, ces États devraient payer à l'Union un droit de 136 euros par tonne sur les bananes, de 5,8 % sur les ananas, de 18 à 24 % sur le thon et ses conserves, de 9 % sur le café torréfié, de 2,8 à 6 % sur les produits du cacao, de 8,9 % sur l'huile de palme et de coprah.* » (7)

La CEDEAO et la CAE ont négocié jusqu'à la dernière minute pour tenter d'obtenir des APE les plus favorables possibles mais n'ont finalement pas eu trop le choix. Le cas de la Communauté d'Afrique de l'Est l'illustre bien : ils ont ratifié leur APE le 16 octobre 2014, soit après l'expiration de l'ultimatum européen. Notamment parce qu'ils se sont rendus compte que l'UE avait joint le geste à la parole en retirant le Kenya de la liste des bénéficiaires de l'accès sans barrière tarifaire au marché européen. Du coup, le pays devait s'acquitter de

droits allant de 4 à 24 cents sur les fleurs coupées, les poissons, jus d'ananas et autres produits. Sans la signature de l'APE, et la réintroduction du Kenya sur la fameuse liste, le pays est-africain aurait pu subir des pertes allant jusqu'à 5,7 millions d'euros par mois (1).

Une autre raison tient aux jeux diplomatiques et politiques. Les arrivées au pouvoir d'Alassane Ouattara (président de la Côte d'Ivoire depuis 2011) et Macky Sall (président du Sénégal depuis 2012) ont joué un rôle déterminant dans la conclusion de l'accord. Le président ivoirien, également devenu président de la CEDEAO en 2012, a pesé de tout son poids en faveur d'un APE qu'il jugeait indispensable pour son pays. Entre parenthèses, cela jette une autre lumière sur les circonstances de l'arrivée au pouvoir chahutée de cet ex-employé du FMI. Par ailleurs, très bien résumée par Nicolas Sarkozy lorsqu'il déclare aux journalistes, ayant écrit le livre « Ca reste entre nous hein ? Deux ans de confidences de Nicolas Sarkozy » : « *Quand je vois le soin que j'ai mis à intervenir en Côte d'Ivoire... On a sorti Laurent Gbagbo, on a installé Alassane Ouattara, sans aucune polémique, sans rien* » (9). Vous avez dit Françafrique ?

Pour sa part, Macky Sall, négociateur farouche, est nommé facilitateur de la négociation des APE en octobre 2013. Il devient alors très conciliant et prend son rôle à cœur. Les conseillers politiques et diplomatiques du Président-facilitateur lui auraient vendu l'idée selon laquelle en « débloquant » le processus, dans l'impasse depuis plus de dix ans, il apparaîtrait forcément aux yeux de l'Europe comme un champion diplomatique (10).

Le Roppa voit aussi dans la conclusion des accords une manière pour différents présidents d'Afrique de l'Ouest de s'attirer le soutien de l'UE alors que différentes élections présidentielles sont prévues en 2015 (Nigéria en février, Togo en mars, Côte d'Ivoire en octobre et Burkina-Faso en novembre). On n'est jamais trop prudent dans une région où les opinions publiques sont inflammables et les crises postélectorales génératrices de conflits.

Enfin, une concession européenne a également joué en faveur de la recherche d'un compromis. Le 5 décembre 2013, les ministres du Commerce et de la Coopération du Danemark, des Pays-Bas, de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Irlande ont écrit à la Commission pour lui demander de faire preuve de flexibilité dans les négociations. « *L'orientation politique de cette lettre était très claire. Un échec à conclure un APE porteur de développement aurait des conséquences politiques très négatives et pourrait saper les fondements du dialogue et du partenariat Euro-africain.* » (10)

INCOHÉRENCE EUROPÉENNE

Une petite note d'optimisme même s'il ne faut pas être dupe. Plus que par les bons sentiments, la position de ces ministres est guidée par une donnée économique : l'Afrique de l'Ouest est très convoitée. Elle est actuellement la région qui rapporte le plus de bénéfices par franc investi. Et l'Europe est en train d'y perdre pied, sa part d'échanges commerciaux y est passée d'environ 40% en 2007 à 20% en 2013 (5). Face à la concurrence féroce de la Chine, de l'Inde, du Brésil, de la Corée ou encore de la Turquie, l'APE signé avec la CEDEAO a d'ailleurs prévu une arme : la clause de la nation la plus favorisée (NPF). En gros, tout nouveau traitement tarifaire favorable fourni à un autre partenaire commercial doit être également consenti à l'UE. Avec une condition tout de même pour protéger la coopération Sud-Sud : cet autre partenaire doit avoir eu une part du commerce international supérieure à 1,5% et un niveau d'industrialisation supérieur à 10% au cours de l'année précédant l'entrée en vigueur de l'accord tarifaire (2).

Tout porte à croire que les APE vont donc favoriser l'importation des produits européens en Afrique et confiner les pays de ce continent dans le rôle que leur ont toujours donné les pays occidentaux, celui de producteur de matières premières pour les multinationales. Comment imaginer, en effet, que l'Afrique puisse inverser une logique qui a toujours prévalu dans l'histoire économique ? Tous les pays qui se sont développés ont créé les conditions de ce développement en commençant par protéger leurs marchés, et l'Union européenne le sait d'ailleurs mieux que personne. Ce n'est qu'ensuite qu'ils se sont ouverts aux autres. Et, aujourd'hui, on essaye de faire croire que c'est en s'ouvrant d'abord au commerce que les pays africains vont se développer (1).

En renforçant la division du travail qui prévaut actuellement dans le monde, l'Union européenne se montre incohérente vis-à-vis des engagements qu'elle a pris dans le cadre des Objectifs millénaires pour le développement des Nations Unies (11). En enclenchant une catastrophe annoncée pour l'agriculture des pays africains, elle va également précipiter un exode rural qui nourrit l'immigration illégale (et son cortège de drames) que, par ailleurs, elle dit vouloir combattre. Où est la logique ? Plus que jamais, elle réside dans ce qui semble être le seul mot d'ordre de la Commission : « *Business first !* ».

BIBLIOGRAPHIE

(1) Libération, « Entre l'Europe et l'Afrique de l'Ouest, un libre-échange à sens unique » (en ligne) c 2014 (consulté le 12/12/2014) Disponible sur : http://www.liberation.fr/debats/2014/12/12/entre-l-europe-et-l-afrique-de-l-ouest-un-libre-echange-a-sens-unique_1162358

(2) Affaire-stratégiques.info, « Entre l'Afrique de l'Ouest et l'Europe, un nouvel avatar : les APE » (en ligne) c 2014 (consulté le 10/12/2014) Disponible sur : <http://www.affaires-strategiques.info/spip.php?article9487>

(3) Jeune Afrique, « La CEDEAO donne son feu vert à la signature de l'APE avec l'Union européenne » (en ligne) c 2014 (consulté le 10/12/2014) Disponible sur : <http://economie.jeuneafrique.com/regions/afrique-subsaharienne/22600-la-cedeao-donne-son-feu-vert-a-la-signature-de-l-ape-avec-l-union-europeenne.html>

(4) Alternatives Economiques, « S'opposer à l'APE Europe – Afrique de l'Ouest » (en ligne) c 2014 (consulté le 11/12/2014) Disponible sur : <http://alternatives-economiques.fr/blogs/gadrey/2014/07/10/s%E2%80%99opposer-a-l%E2%80%99ape-europe-afrique-de-l%E2%80%99ouest/>

(5) CNCD, “Position du Roppa sur la signature des APE” (en ligne) c 2014 (consulté le 10/12/2014) Disponible sur : http://www.cncd.be/IMG/pdf/2014-08_position_roppa_signature_ape_vf.pdf

(6) CNCD, « Accord de Partenariat Economique : ce que les parlementaires européens doivent savoir » (en ligne) c 2014 (consulté le 10/12/2014) Disponible sur : <http://www.cncd.be/IMG/pdf/APE-Briefing-francais.pdf>

(7) Le Monde Diplomatique, « Le baiser de la mort de l'Europe à l'Afrique » (en ligne) c 2014 (consulté le 12/12/2014) Disponible sur : <http://www.monde-diplomatique.fr/2014/09/BERTHELOT/50757>

(8) Alternatives Economiques, « Stop APE : un appel aux organisations de la société civile et aux élus en Europe et en Afrique » (en ligne) c 2014 (consulté le 11/12/2014) Disponible sur : <http://alternatives-economiques.fr/blogs/gadrey/2014/07/26/stop-ape-un-appel-aux-organisations-de-la-societe-civile-et-aux-elus-en-europe-et-en-afrique/>

(9) Seneweb, « On a sorti Gbagbo et installé Ouattara » (en ligne) c 2014 (consulté le 17/12/2014) Disponible sur : http://www.seneweb.com/news/Diplomatie/laquo-on-a-sorti-gbagbo-et-installe-ouat_n_142902.html

(10) International Centre for Trade and Sustainable Development, « Comment le deal sur les APE en Afrique de l'Ouest a-t-il été obtenu ? » (en ligne) c 2014 (consulté le 11/12/2014) Disponible sur : <http://www.ictsd.org/bridges-news/passerelles/news/comment-le-deal-sur-les-ape-en-afrique-de-l%E2%80%99ouest-a-t-il-%C3%A9t%C3%A9-obtenu>

(11) Europa, « La contribution de l'UE aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) » (en ligne) c 2009 (consulté le 12/12/2014) Disponible sur : http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12533_fr.htm

