APE Monde Diplo

Accords de libre-échange tous azimuts

**Le baiser de la mort de l’Europe à l’Afrique**

par **Jacques Berthelot**, septembre 2014

En ce début d’été 2014, l’Union européenne triomphe. Après plus de dix ans d’une sourde bataille, elle a enfin vaincu la résistance des pays africains qui refusaient de conclure avec elle les traités de libre-échange prévus depuis 2000 par l’accord de Cotonou (Bénin) ([1](http://www.monde-diplomatique.fr/2014/09/BERTHELOT/50757#nb1)). Le 10 juillet, les chefs d’Etat de la Communauté économique des Etats de l’Afrique de l’Ouest (Cedeao) ont signé l’accord de partenariat économique (APE) d’Afrique de l’Ouest ([2](http://www.monde-diplomatique.fr/2014/09/BERTHELOT/50757#nb2)) ; le 22 juillet, l’APE d’Afrique australe était paraphé ; le 25 juillet, le Cameroun ratifiait un APE individuel.

Seule déconvenue pour l’Union : l’Afrique de l’Est n’a pas suivi. Les pays de cette sous-région dominée par l’Afrique du Sud ont refusé de se priver de précieuses recettes douanières sans réelles contreparties européennes. Les APE prévoient en effet la suppression des droits de douane sur trois quarts des exportations de l’Union, tandis que celle-ci continuera à importer d’Afrique de l’Ouest la totalité de ses produits qui sont déjà en franchise de droits. Un marché de dupes. Comment en est-on arrivé à un tel désastre ?

Depuis 2008, les Etats d’Afrique de l’Ouest résistaient aux pressions de Bruxelles, aiguillonnés par de puissants mouvements sociaux réunis au sein de divers réseaux : le Third World Network Africa, basé à Accra (Ghana), la Plate-forme des organisations de la société civile de l’Afrique de l’Ouest sur l’accord de Cotonou (Poscao), à Dakar (Sénégal), et le Réseau des organisations paysannes et de producteurs de l’Afrique de l’Ouest (Roppa), à Ouagadougou (Burkina Faso). Mais plusieurs événements ont permis de « retourner » les capitales africaines.

**Basculement du rapport de forces**

Tout a commencé avec la plainte déposée en 1995 devant l’Organisation mondiale du commerce (OMC) par les producteurs latino-américains de bananes. Ils bénéficiaient (d’où le nom de « bananes-dollars ») du soutien de Washington, qui n’a jamais accepté les « préférences » accordées par Bruxelles aux pays d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, dits ACP. En vertu des conventions de Lomé, signées dans les années 1970, ceux-ci étaient exemptés de droits de douane à l’entrée du marché communautaire ([3](http://www.monde-diplomatique.fr/2014/09/BERTHELOT/50757#nb3)). Donnant tort à l’Union européenne, l’organe de règlement des différends de l’OMC a ordonné le remplacement des « préférences » par des avantages dits « réciproques » au plus tard fin 2007. Ce fut l’objet des APE programmés par l’accord de Cotonou.

Mais, à l’expiration du délai, seules les Caraïbes avaient conclu un accord régional. Quarante-trois pays n’avaient pas bougé, et vingt avaient signé des accords individuels dits « intérimaires ». Parmi les non-signataires figuraient la majorité des pays moins avancés (PMA) qui relèvent du programme « Tout sauf les armes » adopté par l’Union en 2001 : tous leurs produits, hors les armements, entrent sans droits de douane sur le marché européen. Pour vaincre les résistances, les Vingt-Huit adressent alors un ultimatum aux dirigeants africains : à défaut de ratification des APE régionaux avant le 1er octobre 2014, les exportations des pays hors PMA — en l’occurrence, la Côte d’Ivoire, le Ghana, le Cap-Vert et le Nigeria — seront taxées à leur entrée sur le Marché commun.

Au sein de l’Union européenne, les APE ont été négociés par la direction générale du commerce de la Commission, et non par celle du développement et de la coopération, dont relevaient les conventions de Lomé. Quelques Etats ont malgré tout tenté de limiter les dégâts. *« L’Union devrait opter pour une approche non mercantiliste et ne poursuivre aucun intérêt offensif,* déclaraient conjointement, en mars 2005, le ministère du commerce et le ministère du développement international britanniques. *L’Union devrait proposer à l’OMC* (...) *de réduire les exigences de réciprocité et de se recentrer sur les priorités du développement. »* Au Royaume-Uni, les grandes associations (Oxfam, ActionAid, Christian Aid, Friends of the Earth) ont l’oreille de l’opinion, tandis que Downing Street défend les intérêts bien compris des industriels, qui misent sur l’essor des économies africaines.

En mai 2006, la délégation pour l’Union européenne de l’Assemblée nationale française adoptait à l’unanimité le rapport du député Jean-Claude Lefort, qui s’interrogeait : *« Pouvons-nous vraiment prendre la responsabilité de conduire l’Afrique, qui abritera dans quelques années le plus grand nombre de personnes vivant avec moins de 1 dollar par jour, vers davantage de chaos, sous couvert de respect des règles de l’OMC* ([4](http://www.monde-diplomatique.fr/2014/09/BERTHELOT/50757#nb4)) *? »* Si le Parlement européen a produit de nombreux rapports contestant les APE, il s’est finalement aligné sur la Commission.

En 2013, la pression des ministres du commerce et de la coopération du Danemark, des Pays-Bas, de la France, du Royaume-Uni et de l’Irlande n’a fait que légèrement fléchir Bruxelles : la Commission a abaissé de 80 à 75 % le pourcentage des exportations de l’Union qui entreront en franchise de droits sur le marché de l’Afrique de l’Ouest ([5](http://www.monde-diplomatique.fr/2014/09/BERTHELOT/50757#nb5)).

Côté africain, c’est l’arrivée au pouvoir de M. Alassane Ouattara (2011) en Côte d’Ivoire — poids lourd économique de la sous-région — qui a permis d’emporter l’adhésion de la Cedeao. *« En libéral convaincu,* explique M. Cheikh Tidiane Dieye, directeur de la Poscao, *M. Ouattara ne cache pas son engagement en faveur de l’accord de libre-échange, qui aura pour lui l’intérêt de maintenir l’accès préférentiel au marché de l’Union pour le thon, la banane et le cacao, entre autres. »* Après s’être vigoureusement opposé aux APE, le Sénégal s’y rallie, avec pour objectif de devenir l’interlocuteur privilégié des Européens. De son côté, le Nigeria se montre conciliant depuis qu’il attend le soutien occidental dans la lutte contre Boko Haram.

Pourtant, l’Afrique de l’Ouest a tout à perdre. Le marché de la banane l’illustre parfaitement. Sanctionné par l’OMC, Bruxelles s’était engagé en 2009 à réduire ses droits sur les fruits venus des plantations d’Amérique latine : de 176 euros la tonne en 2009 à 114 euros en 2017. Dans la foulée, en décembre 2012, des accords bilatéraux de libre-échange (ALE) ont été signés avec la Colombie et le Pérou d’une part, avec six pays d’Amérique centrale d’autre part (Costa Rica, Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua et Panamá), pour qui les droits seront abaissés peu à peu à 75 euros la tonne d’ici à 2019. Un avantage dont va bénéficier l’Equateur après la signature, le 17 juillet 2014, de son accord d’association avec l’Union (il est resté, du fait de ses prix faibles, le premier exportateur vers l’Europe comme vers le reste du monde). En 2009, des compensations — insuffisantes — avaient été accordées à la Côte d’Ivoire et au Ghana, leur permettant de continuer à exporter à droits nuls sans plafond. En 2014, rien n’est prévu dans l’APE.

**Un système absurde**

Or les préférences accordées aux bananes ACP, africaines notamment, perdront tout intérêt si les négociations d’accords de libre-échange avec le Marché commun du Sud (Mercosur), l’Inde et bientôt les Philippines (second exportateur) aboutissent. Le Brésil réclame un quota tarifaire à droits nuls de deux cent mille tonnes. L’Inde, premier producteur de bananes avec trente millions de tonnes, commence à s’organiser pour exporter.

La compétitivité des pays des Andes et d’Amérique centrale devrait beaucoup s’accroître par rapport à celle des ACP, car la fourberie de Bruxelles ne connaît aucune limite. En effet, tous les pays qui signent des accords de libre-échange bilatéraux peuvent ipso facto exporter à droits nuls vers l’Union, sauf pour certains produits soumis à des quotas (viandes, produits laitiers et sucre, textile-habillement). En outre, les pays d’Amérique latine, dont les monnaies sont arrimées au dollar, devraient bénéficier de la politique américaine de monnaie faible par rapport à l’euro — auquel est lié le franc CFA.

Malgré les promesses, l’APE d’Afrique de l’Ouest ne devrait pas bénéficier des 6,5 milliards d’euros sur cinq ans inscrits dans son plan de financement : aucun ajout n’est en effet prévu à la dotation du Fonds européen de développement (FED), qui représente 4 euros par habitant et par an ! Bruxelles se contente de recycler des fonds déjà programmés ailleurs. Aucune mesure ne compensera les pertes de recettes douanières consécutives à l’ouverture des marchés africains, notamment celles perçues sur les 11 milliards d’euros d’importations que les PMA auraient pu continuer à taxer s’ils n’étaient pas intégrés dans l’APE régional. Les pertes seront d’autant plus grandes que la Cedeao a adopté, sous la pression de Bruxelles, un tarif extérieur commun (TEC) qui fixe les droits les plus faibles du monde, notamment de 5 % sur la poudre de lait et les céréales (10 % sur le riz). Le « trou » dans les caisses africaines pourrait atteindre 2,3 milliards d’euros.

Pour convaincre leurs interlocuteurs, les dirigeants européens font valoir que, si l’APE régional n’est finalement pas ratifié, les pays qui ne figurent pas parmi les moins avancés, comme le Nigeria, la Côte d’Ivoire et le Ghana, devront se contenter des tarifs peu avantageux fixés par le système de préférences généralisées (SPG) de l’Union : 3,5 % de réduction en moyenne par rapport aux droits accordés à la nation la plus favorisée, dits NPF, acquittés par les pays occidentaux. Concrètement, ces Etats 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. Les pays des Andes et d’Amérique centrale, qui pour la plupart bénéficient, en plus des ALE, du système de préférences généralisées SPG+ *(lire «*[*Régimes douaniers européens*](http://www.monde-diplomatique.fr/2014/09/BERTHELOT/50758)*»),* ne paient que 117 euros sur les bananes en 2014 et n’en paieront que 75 en 2019. Ils exportent leurs ananas, poissons, café torréfié, produits du cacao et huiles de palme et de coprah à droits nuls.

Ce système absurde ne tient pas compte de la différence des situations économiques : en 2012, le produit national brut (PNB) moyen par tête des quatre pays non ACP d’Afrique de l’Ouest était de 1 530 dollars, contre 4 828 dollars pour les six pays non ACP d’Amérique centrale et 7 165 euros pour les trois pays andins. Les perspectives paraissent sombres pour la sous-région, dont le déficit alimentaire a bondi (de 11 millions de dollars en 2000 à 2,9 milliards en 2011) et dont la population explose : trois cent quarante millions d’habitants en 2014 et cinq cent dix millions prévus en 2030.

La faiblesse africaine dans les négociations tient également au fait que les Européens financent en grande partie l’intégration régionale — notamment à travers le budget de l’Union économique et monétaire ouest-africaine (Uemoa) —, mais aussi les réunions de l’Assemblée parlementaire paritaire Union européenne - ACP et les sessions de « mise à niveau » de leurs experts. Surtout, les dirigeants s’affaiblissent eux-mêmes en écoutant les cabinets d’experts plutôt que leurs populations, pourtant mobilisées et constructives.

Les associations d’Afrique de l’Ouest ont proposé que leur région soit classée « grand PMA », et qu’une dérogation soit demandée à l’OMC. Elles suggèrent aussi d’instituer une taxe de 1,5 % sur les échanges internes à la Cedeao pour compenser les droits de douane que devront payer les exportateurs de Côte d’Ivoire et du Ghana.

*« Les chefs d’Etat sont mal informés. On ne comprend pas ce qui les empêche de consulter les mouvements sociaux. Mais ils ne se fient qu’aux bureaucrates,* s’insurgeait le 25 octobre 2013 M. Mamadou Cissokho, président honoraire du Roppa. *Ce n’est pas acceptable : avant d’engager la vie de millions de personnes, il faut les consulter* ([6](http://www.monde-diplomatique.fr/2014/09/BERTHELOT/50757#nb6))*! »*

La Commission a laissé entendre qu’elle pourrait repousser la date limite pour la ratification au 1er octobre 2016. La bataille n’est pas terminée.

**Jacques Berthelot**

Economiste. Auteur de *Réguler les prix agricoles,* L’Harmattan, Paris, 2013.