



L'Afrique à la quête d'un APE porteur de développement : Mythes et réalités d'un projet improbable

Par Cheikh Tidiane Dièye

Dr Cheikh Tidiane Dièye est Sociologue et par ailleurs Docteur en étude du développement. Il est Coordonnateur de Programmes Commerce, Intégration régionale et Développement au sein de Enda Tiers Monde/Syspro2 qui assure notamment le Secrétariat du Forum social africain. Il publie ici une étude sur les accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et Pacifique.



ANALYSE

Décembre 2011

« À bien des égards, il en va du développement comme de la colonisation et de l'esclavage. Ces trois mots ne désignent pas seulement des réalités inégalement oppressives, contraignantes et dominatrices. Ils correspondent aussi à des concepts dominants »¹

¹ I. P. Laléyê, in « la natte des autres », sous le Dire De J. Ki_Zerbo, 1992.

Introduction

L'Accord de partenariat économique (APE) est le dernier des nombreux processus de négociation commerciale dans lesquels les pays africains se sont simultanément engagés. De nombreuses réflexions ont déjà fort pertinemment documenté les implications et enjeux de ces processus, qui se chevauchent ou se juxtaposent, sur les faibles ressources humaines, matérielles et institutionnelles des États africains, pour qu'il soit utile d'y revenir. De fait, ces processus, même s'ils opèrent à des niveaux différents, exercent aujourd'hui une forte pression sur les États comme sur les institutions d'intégration régionale, qui sont obligés de prendre des engagements dans chacun d'eux, sans avoir les moyens de mettre en cohérence les buts, les obligations et les attentes qu'ils ont sur les uns et les autres.

I – Une libéralisation dont l'Afrique ne saurait bénéficier

On peut postuler que si les États africains se sont engagés dans de nombreux processus commerciaux, c'est partiellement parce qu'ils y sont plus ou moins contraints, mais c'est aussi, partiellement, parce qu'ils y trouvent ou espèrent y trouver leur compte. Le commerce est devenu partout un puissant moteur de croissance et de développement. Il a un potentiel positif que de nombreux pays, en particulier en Asie, ont réussi à actualiser pour se hisser au rang des nations émergentes qui comptent sur le marché mondial. Si donc les États africains qui comptent pour quantité négligeable dans les échanges mondiaux ont fait le choix de s'engager dans les négociations multilatérales, bilatérales et régionales visant à libéraliser ce commerce, en sachant ou non à priori les coûts d'une telle option, c'est semble-t-il en vertu du fait qu'ils cherchent par ce biais à promouvoir la croissance, le développement durable et la lutte contre la pauvreté. Cette ambition est noble et peut justifier bien des tentatives.

Mais l'Histoire économique nous enseigne que si la trajectoire du développement est toujours différente d'un pays à un autre, celui-ci requiert, partout, un certain nombre de conditions nécessaires et de préalables quasi incontournables. Sans rentrer dans un débat philosophico-idéologique sur le bien-fondé ou non de la libéralisation par opposition au protectionnisme, ce débat pour nous est sans intérêt, on peut toutefois avancer que la libéralisation n'est pas une fin mais une étape ultime d'un long processus qui dans ses phases initiales, ne peut pas ne pas créer un environnement économique qui protège, encadre, appuie et oriente les structures de production qu'elles soient industrielles, agricoles ou de services. De manière plus ou moins imagée, on peut comparer dans ce contexte, une économie à un corps vivant : aucun parent ne mettrait son nouveau-né dans la rue, lui demandant de supporter la compétition avec les autres et les rigueurs de la vie en société sous prétexte qu'il est un être humain comme les autres. Un parent bien conscient de ses obligations garde son nouveau-né dans son foyer, le couve, l'éduque, lui apprend petit à petit les règles, processus et astuces de la vie en société pour lui donner toutes les chances de supporter plus tard, lorsqu'il atteindra la majorité, la compétition avec les autres humains.

Ce qui est valable chez l'être humain, l'est tout autant pour une économie. Le concept de « l'industrie naissante », certainement emprunté de cette symbolique humaine, est loin d'être galvaudé. Il a été pendant longtemps au centre de nombreuses constructions

théoriques et a marqué de nombreuses stratégies de développement dans les pays du Nord comme dans les pays émergents.

La question centrale à laquelle l'Afrique devrait répondre avant de s'engager dans un accord commercial de libre-échange avec la première puissance commerciale du monde, quel que soit le niveau d'asymétrie, de réciprocité, les programmes d'accompagnement ou l'assistance financière promis, est de savoir si ses structures de production industrielles sont suffisamment matures pour s'ouvrir définitivement à la compétition avec l'Europe ; si son agriculture est prête pour ce niveau de libéralisation ; si son secteur des services peut se payer le luxe d'être ouvert à l'Europe dans un contexte où les régions du continent n'ont même pas encore de réglementations communes dans de nombreux domaines ?

Beaucoup d'experts du continent [africain]² et de l'Europe, engagés tête baissée, dans les négociations en vue de conclure un APE, soi-disant porteur de développement, n'ont pas de réponse à ces questionnements, si tant est qu'ils se sont même posés la question.

Pourtant, un dirigeant du continent y a déjà apporté une réponse satisfaisante à laquelle nous devrions prêter attention : *« les nouveaux accords de partenariat économique prétendent démanteler les protections tarifaires et instaurer une parfaite égalité de compétition entre des économies européennes et africaines totalement asymétriques. En clair, cela revient à consacrer et accentuer un déséquilibre de fait et à livrer totalement les marchés africains aux produits européens subventionnés. Non seulement l'industrie africaine n'a pas la capacité et les structures qui lui permettraient de répondre même à une forte demande européenne, mais ce nouveau dispositif de désarmement tarifaire imposé par le libre-échange entraînerait immédiatement d'énormes pertes de recettes douanières pour nos pays : or les recettes douanières constituent entre 35 % et 70 % des budgets des États africains. Selon une simulation du Centre d'étude et de recherche sur le développement, entre 2008 et 2015, les pertes de recettes fiscales du Sénégal, si notre pays adopte ce système, passeraient de 38 à 115 milliards de francs CFA. Récemment, le président du Nigeria, opposé aux APE, m'indiquait que son pays perdrait près de 800 millions d'euros par an³. »*

II - Le développement à côté de l'APE et l'Afrique à côté du développement...

Les négociateurs des régions africaines soutiennent inlassablement qu'ils sont en train de travailler à obtenir un APE porteur de développement. Nombre d'entre eux se perdent cependant dans d'inextricables explications lorsqu'on leur demande en quoi consiste le développement attendu de l'APE.

En réalité le concept du développement désormais toujours attaché à l'APE n'est que le vernis destiné à masquer le douloureux rapport que nous avons avec cet accord angoissant. Le développement est le lubrifiant qui fait passer la pilule. À part les négociateurs de la Commission européenne, les lobbies et milieux d'affaires derrière eux et quelques hommes politiques européens et africains qui se gardent jusqu'ici d'afficher clairement leurs positions, fort peu de personnes disent du bien de cet accord qui a des ambitions plus

² Note de l'Éditeur.

³ Président Abdoulaye Wade, in Passerelles, Vol. VIII n° 5, Nov-Dec 2007.

commerciales et stratégiques que de recherche d'une simple compatibilité avec l'OMC et de promotion de l'intégration et du développement.

En Afrique de l'Ouest par exemple on estime qu'il suffirait d'élaborer un programme de développement de l'APE, tiré du programme communautaire de développement (PCD) dont la région s'est dotée, et d'annexer ce programme au texte APE comme une partie intégrante, pour en faire un APE de développement. Le problème du développement lié à l'APE risque fort d'être plus complexe que cela et la région semble se tromper de démarche et de séquence. C'est malheureusement l'erreur que de nombreuses régions sont en train de commettre.

Les programmes de développement que les experts du continent s'évertuent à élaborer pour les annexer à l'accord sont ce que les communautés régionales doivent de toute manière réaliser, avec ou sans APE. Le développement des régions et du continent sera un processus nécessairement endogène et auto-entretenu. Du Plan d'Actions de Lagos au NEPAD⁴, de nombreuses initiatives ont été prises à l'échelle du continent pour jeter les bases de l'intégration, de la croissance et du développement. L'Europe y a contribué bon an mal an, à la mesure de ses ambitions, de ses stratégies et de ses intérêts pour le continent. Le résultat est aujourd'hui ce qu'il est. Il serait illusoire cependant de penser que ce que l'Europe n'a pu réussir à réaliser, dans un contexte autrement plus favorable, elle pourrait le faire maintenant. Sa contribution, comme par le passé, viendra seulement compléter les efforts autonomes du continent pour financer son propre développement. En Afrique de l'Ouest, elle a annoncé que sa contribution au financement du Programme indicatif régional ne peut dépasser 600 millions d'euros, en dépit de l'insistance de la région pour des fonds complémentaires destinés à supporter les coûts d'ajustement auxquels les entreprises de la région feraient inéluctablement face du fait de la libéralisation.

L'APE porteur de développement est un mythe. Dans le contexte d'une région marquée par une faible intégration, des structures de production encore fragiles, une économie vulnérable, extravertie, peu diversifiée et fortement dépendante de l'Europe, cet accord de libre-échange tel qu'il se dessine, n'aura pas le potentiel de développement attendu. Une analyse simple permet en effet de comprendre qu'une liste de projets, de programmes et d'infrastructures à financer, que l'on annexe à l'accord, mais pour le financement desquels l'Europe n'a pris aucun engagement, aura peu de chance de conduire à la croissance et au développement de l'Afrique de l'Ouest, si au même moment la région s'enferme dans une portée de libéralisation large⁵, des délais de mise en œuvre et des périodes de transition courts, ainsi qu'une faible asymétrie.

Cette réalité commande que les efforts et les stratégies soient en priorité concentrés sur la réalisation préalable de l'intégration régionale qui seule peut permettre d'atténuer les effets potentiellement néfastes d'une libéralisation prématurée, ambitieuse et non maîtrisée.

⁴ Note de l'Éditeur : le NEPAD (New Partnership for Africa's Development) désigne le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique.

⁵ L'Europe a déjà réussi à obtenir une libéralisation autour de 80% aussi bien dans l'APE des Caraïbes que dans les APEI [APE intermédiaires] de la Côte d'Ivoire et du Ghana. De l'avis de nombreux spécialistes, ce pourcentage est excessif et place des pays dans une position très dangereuse.

Qu'on ne s'y trompe pas. Le problème qui se pose avec les APE est un problème d'équité. De nombreux défenseurs du projet européen estiment que la prise en compte de cette notion d'équité n'a pas vraiment sa place dans les discussions car tous les pays et toutes les régions d'Afrique sont volontaires et ont fait le choix de négocier l'APE. L'argument mis en avant consiste à dire qu'aucun pays n'est obligé de signer s'il estime qu'il n'en tire pas un bénéfice net. Si aucun pays n'a quitté la table de négociation et tous continuent d'affirmer leur engagement à rechercher un accord complet et bénéfique, c'est qu'ils estiment en tirer profit. Mais soutenir ces idées, c'est méconnaître la réalité des rapports de pouvoir entre pays développés et en développement dans ce genre de processus. Dans le contexte actuel de ces relations, l'Europe est à peu près capable d'obtenir ce qu'elle veut des pays africains, d'une part parce individuellement aucun pays n'est capable de lui résister, et d'autre part ils n'ont pas le niveau d'intégration suffisant pour lui faire face. Nous avons bien vu les moyens qui ont été utilisés pour contraindre la Côte d'Ivoire et le Ghana à signer un APE Intérimaire⁶.

III – Une nécessité d'intégration régionale pour un réel développement

Un APE porteur de développement est d'abord et avant tout un accord assujéti à l'intégration régionale effective. Celle-ci doit être mesurable à travers des indicateurs spécifiques et se poser comme un préalable incontournable à la signature de l'APE. La mise en œuvre des instruments, des institutions et des politiques régionales nécessaires pour rendre l'intégration effective doit être achevée ou au moins suffisamment avancée avant la signature de l'accord de libre-échange. Ces politiques portent entre autres sur les secteurs agricole, industriel, des services, de l'investissement, des marchés publics et de la concurrence entre autres. Elles doivent être appliquées, évaluées et corrigées. Et c'est de leur niveau de réalisation et de succès que doit dépendre le niveau d'ouverture graduelle auquel les régions d'Afrique devraient s'engager. Cela passe par la mise en place des indicateurs de l'intégration et du développement qui doivent permettre de suivre l'évolution des régions pour qu'à chaque étape, les niveaux d'engagement appropriés soient pris, les réformes pertinentes soient appliquées et les politiques efficaces mises en œuvre avec pour seule ligne d'horizon la promotion de la croissance et du développement.

En s'appuyant sur l'expérience et les leçons tirées d'accords conclus ailleurs dans le monde, les régions africaines pourraient, en plus de leurs efforts pour la réalisation de l'intégration, travailler à élaborer, le moment venu, un texte d'accord qui prenne en compte dans le fond comme dans la forme les préoccupations de développement du continent. Les Chefs d'État et de gouvernement des pays de la CEDEAO qui se sont réunis en janvier dernier à Ouagadougou ont donné un mandat explicite pour que l'accord en gestation soit ancré dans la vision de l'intégration et du développement de l'Afrique de l'ouest. Le dernier Comité ministériel de suivi de l'APE tenu à Nouakchott en février a aussi réaffirmé une telle volonté politique.

Pour les régions africaines et ACP en négociation, le texte de l'APE ne doit être acceptable que s'il contient des dispositions claires et des engagements de l'Europe sur des questions de développement identifiées par les régions elles-mêmes. Chaque Chapitre de l'accord doit contenir des dispositions (articles) précises renvoyant au développement et à des

⁶ Les ministres d'Afrique de l'Ouest ont dénoncé lors du Comité ministériel de suivi tenu en décembre 2011 à Ouagadougou, les pressions exercées par la Commission sur ces deux pays.

engagements de l'Europe conformément à l'accord de Cotonou. L'accord lui-même doit avoir un Chapitre spécifique sur les engagements en matière de développement, qui soit aussi contraignant que les autres chapitres et adossé au programme de développement et à la prise en charge des coûts d'ajustement qui seront induits.

IV – La problématique des coûts d'ajustement

La question des coûts d'ajustement est l'une des plus importantes contraintes que pose l'APE. En transférant les ressources d'un secteur à un autre au cours de la réforme, fiscale ou non, la libéralisation induite par l'APE va engendrer inévitablement des coûts. Par exemple, premièrement, en cas de réduction des droits de douane, les entreprises locales en compétition avec les importations pourraient être amenées à réduire leur production face à une concurrence nouvelle, ce qui laisse une partie de leurs capitaux et de leur personnel inemployés pendant un certain temps. Les efforts des travailleurs licenciés pour se reconvertir dans d'autres domaines et pour trouver un nouvel emploi vont ainsi engendrer des coûts généralement supportés par eux-mêmes et par l'État⁷.

Deuxièmement, pour tirer profit de l'accès au marché européen, en principe plus favorable, à cause entre autres des règles d'origine plus flexibles, les États devront faire des investissements importants dans les infrastructures et les entreprises dans les nouvelles installations ou technologies.

Troisièmement, en réduisant les droits de douane, la libéralisation réduit aussi les recettes de l'État. Cette réalité est d'ailleurs la conséquence de l'APE la plus médiatisée. Comme les sources de revenus de remplacement sont limitées, les coûts de cette perte de recettes sont très élevés pour les États. L'alternative qui s'offre dans ce contexte est donc soit de réduire les dépenses publiques soit d'augmenter d'autres impôts, ce qui dans les deux cas, peut impacter négativement sur la croissance.

Beaucoup estiment que ces coûts d'ajustement sont le prix à payer pour profiter des bienfaits du libre-échange que promet l'APE. La question est cependant de savoir si le prix n'est trop élevé par rapport à la marchandise.

V – Un manque de vision prospective

Aujourd'hui la quasi-totalité des pays africains s'est engagée dans les négociations multilatérales, bilatérales et régionales. Dans un tel contexte, la recherche de la cohérence devrait être le maître-mot de la stratégie des régions pour qu'aucun engagement dans l'APE ne soit en contradiction avec un engagement à l'OMC ou dans le cadre de l'intégration. Aucune disposition de l'APE ne devrait en outre être de nature à entraver, empêcher ou retarder la réalisation d'un projet ou objectif régional dans le cadre des différents traités sur l'intégration.

L'une des faiblesses de la stratégie de négociation des régions, en particulier l'Afrique de l'Ouest, c'est de ne pas avoir clairement identifié les domaines où ses positions sont non négociables (lignes rouges), les domaines où elle serait prête à faire des concessions (ainsi

⁷ Stiglitz, J. (2007) « Pour un commerce mondial juste... » p. 217.

que les conditions qu'elle pourrait poser) et enfin les plans et stratégies de replis au cas où l'Europe ferait preuve d'une intransigeance inattendue, ce qui est plus que vraisemblable, au vu de ses dernières stratégies et manœuvres.

L'une des manifestations les plus tangibles de ce manque de vision prospective apparaît tout particulièrement à travers l'indécision des régions africaines devant l'opportunité ou non d'inclure la clause de la Nation la Plus Favorisée (NPF) dans l'APE. L'inclusion d'une telle clause, qui postule un engagement de la région à étendre à l'Europe tout avantage commercial plus favorable qu'elle accorderait à un partenaire commercial majeur, est non seulement en contradiction avec la Clause d'habilitation de l'OMC qui a pour objectif de renforcer le commerce Sud-Sud, mais elle rame à contre-courant d'une tendance actuelle qui voit le commerce entre l'Afrique et les pays comme l'Inde, le Brésil et la Chine se renforcer tandis que les échanges avec l'Europe déclinent, même si cette dernière reste encore le premier partenaire et client de l'Afrique. L'entêtement de l'Europe à l'inclure dans l'APE cache mal sa volonté de barrer la route à la Chine, à l'Inde au Brésil et aux pays en développement émergents pour consolider ses parts de marché en Afrique. Un partenaire commercial majeur, tel que le conçoit l'Europe, s'entend de tout pays développé qui compte pour plus de 1% des exportations mondiales de marchandises, ou de tout groupe de pays comptant collectivement pour plus de 1,5%. Selon les données de l'OMC, le Brésil comptait pour 1,5% en 2006, contre 16,4% pour l'UE et 11,5% pour les États-Unis. D'autres pays en développement affectés comprendraient la Chine, qui comptait pour 10,7% des exportations cette année-là, ainsi que le Mexique, la Malaisie, l'Inde et l'Indonésie (qui dépassent le seuil, avec entre 2,8% et 1,1%). On comprend bien, sous cet angle, que ces pays en développement sont particulièrement visés.

Le Vice-ministre Sud-africain au commerce et à l'industrie a indiqué récemment la voie à suivre : « *Selon cette clause [NPF], les droits tarifaires sur les produits de l'UE ne peuvent être supérieurs aux prélèvements imposés sur les produits en provenance de pays en développement. Les APE empêchent donc d'autres pays en développement de tirer profit de l'introduction de leurs marchandises sur les marchés des pays en développement (...) Cela nous placerait définitivement dans une relation basique avec l'Europe...une limitation inacceptable de notre souveraineté*⁸ ».

L'Europe sait bien pourquoi elle veut les éjecter du marché africain. Mais l'Afrique sait-elle seulement pourquoi elle devrait les y garder ? Sa position sur cette clause donnera une idée claire de sa compréhension des enjeux économiques et commerciaux.

⁸ Africa: EPAs signed after EU's threats, Africa News, 21 décembre 2007