

Les relations entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique : La renégociation de l'Accord de partenariat économique 2020-2030, enjeu essentiel pour renouer avec le co-développement

Francis Kern* et Claire Mainguy*

Cette note met en perspective l'évolution des relations entre l'Union européenne (UE) et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) depuis les années 1960 et explique pourquoi, suite à l'Accord de Cotonou de 2000, il faut désormais un renouveau dans ces relations.

Dans ce numéro spécial du Bulletin, à l'occasion du 20ème anniversaire de la fondation de l'Observatoire des politiques économiques en Europe et du 50ème anniversaire de la création de la Faculté, nous voudrions témoigner de la relation privilégiée et atypique établie avec les pays ACP par la Communauté économique européenne, créée par le traité de Rome en 1957, puis par l'UE (traité de 1993).

Les premiers accords entre la CEE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

Ce fut la convention de Yaoundé (1963) qui instaura une liberté des échanges avec les États africains et malgache associés, mais aussi une coopération économique financée par le Fonds européen pour le développement (FED) puis les conventions de Lomé à partir de 1975, qui institutionnalisent cette relation économique. Les conventions de Lomé instaurèrent un régime de préférence commerciale non réciproque s'appuyant sur des mécanismes qui assuraient la stabilité des recettes d'exportation (Stabex) des pays ACP dont l'espace intégrait désormais les anciennes colonies britanniques membres du Commonwealth suite à l'entrée du Royaume-Uni dans la CEE le 1^{er} janvier 1973.

Ce rappel est doublement significatif car il souligne d'une part, que les pays européens, le Royaume-Uni compris, cherchaient à stabiliser les recettes d'exportation des anciennes colonies héritières de la division primaire du travail entre les métropoles coloniales et leurs colonies, et d'autre part dans le contexte actuel du Brexit, ce à quoi s'était engagé le Royaume-Uni garant,

depuis l'abolition des *Corn Laws* (1846), du libre-échange. Tout aussi paradoxal est que le principe de garantie des recettes d'exportation aux producteurs est aussi le principe fondateur par le néerlandais Max Havelaar du commerce équitable, du *Fair Trade* ou *Commercio Justo*.

L'Accord de Cotonou sous la contrainte de l'OMC

Sous la contrainte de l'OMC créée suite à l'accord de Marrakech le 1^{er} janvier 1995, l'UE doit respecter le caractère incontournable du GATT auquel veille désormais l'OMC, le respect de la clause de la nation la plus favorisée donc la réciprocité/équité dans le traitement de tous les partenaires commerciaux. Les clauses favorables aux pays ACP ne sont désormais plus acceptables dans le commerce international.

C'est ainsi que l'Accord de Cotonou signé en juin 2000 entre 79 pays ACP et les 27 États de l'UE a constitué un tournant décisif, tant conceptuel qu'institutionnel, ouvrant une nouvelle ère dans les relations UE-ACP. Le volet commercial, communément appelé Accords de partenariat économique (APE), devra être négocié et conclu entre l'UE et chaque groupement d'intégration régionale au niveau des ACP. Cet aménagement constitue un compromis où la dimension contractuelle tente de se perpétuer dans l'ouverture au libre-échange. C'est ainsi que le livre vert (1996)¹ avait essayé de concilier l'inconciliable, l'existence de communautés d'intégration

¹ « Les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du XXI siècle », livre vert de la Commission européenne, novembre 1996.

* Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR 7522, F-67000 Strasbourg, France.

régionales comme partenaires privilégiés qui pourront prendre comme modèle la dynamique de l'intégration européenne fondées sur des institutions fonctionnelles et opérationnelles qui veillent à promouvoir désormais des relations économiques et commerciales fondées sur le libre-échange². A cet effet, après plus d'une dizaine d'années de négociations, l'APE pour la région Afrique de l'Ouest a été approuvé par les chefs d'État de la région le 10 juillet 2014. Toutefois, la question de la nature et de l'efficacité des instruments appliqués au gré des circonstances et à géométrie variable dans cet accord est posée avec acuité et implique une fragilisation, voire une instabilité, du nouveau dispositif qui complexifie son évaluation.

Les études réalisées dans le but d'évaluer l'impact de l'APE sur les pays ACP n'ont pas permis de lever les inquiétudes et les doutes sur les bienfaits de cet accord. Ces études mettent en évidence qu'aucun consensus précis ne permet d'affirmer avec certitude que l'APE favoriserait davantage la croissance économique et la réduction de la pauvreté des ACP, et qu'il impliquerait une meilleure intégration économique régionale ainsi qu'avec le reste du monde. Néanmoins certains résultats ont montré un impact positif du démantèlement tarifaire sur le bien-être des ménages, mais aussi sur la compétitivité de certains secteurs, dû à la baisse des prix des intrants importés et de certains produits de grande consommation aussi bien en milieu urbain que rural. Cependant, certains effets attendus des APE dans les pays ACP sont plutôt négatifs, avec une ouverture de leur marché aux produits européens plus compétitifs et parfois subventionnés avec les risques d'un déclin de certains secteurs et par voie de conséquence d'une hausse du chômage que produisent ces importations. Dans les effets négatifs, on peut aussi relever des pertes de recettes fiscales du fait de la libéralisation des échanges. Or, ces taxes constituent une part importante du financement du budget des gouvernements dans les pays ACP³. Ces

² F. Kern, et C. Mainguy, « La politique de développement de l'Union entre logique commerciale et logique solidaire », dans Dévoluy M. et Koenig G. (dir.), *Les politiques économiques européennes*, Le Seuil, Point, 2015.

³ Pour des références précises sur les études d'impact des APE, cf. Cyrille Yoda, « Les enjeux de l'accord de partenariat économique UE/ACP, implications pour l'Afrique de l'Ouest et le Burkina Faso », chapitre 4, thèse de doctorat, BETA, Université de Strasbourg, 2019.

résultats contrastent notablement avec les analyses dans la littérature théorique sur le commerce international qui affirment et démontrent que le libre-échange devrait être bénéfique pour tous les pays partenaires depuis la théorie des coûts comparatifs de Ricardo ou le théorème Heckscher-Ohlin-Samuelson.

Autre incohérence du dispositif des APE dans le contexte institutionnel existant : les pays les moins avancés (PMA) avaient déjà accès au marché européen selon le principe « Tout sauf les armes » initié par Pascal Lamy lorsqu'il était commissaire européen ; donc seuls les pays intermédiaires grâce aux APE peuvent avoir désormais un accès facilité au marché européen.

Les implications de la crise financière globale et de l'émergence des BRICS

Cependant depuis la crise de 2008, les pays développés multiplient les mesures de restriction commerciale. C'est un fait marquant qui n'est certainement pas anodin. « *On ne peut pas parler de résurgence du protectionnisme mais d'un coup d'arrêt du libre-échange* » insiste Sébastien Jean, Directeur du CEPII. Aujourd'hui, plus qu'un coup de frein, c'est une rupture dans le processus de la mondialisation que met en œuvre le président Donald Trump avec son slogan « America First ». Cette tendance au protectionnisme s'est trouvée renforcée depuis 2018 par la décision du président américain de surtaxer les importations d'acier et d'aluminium puis de prendre une série de mesures protectionnistes sur de nombreux produits manufacturés (automobiles...) mais aussi agricoles tant vis-à-vis de la Chine que de l'UE.

L'autre changement fondamental est l'émergence des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du sud) qui crée un bouleversement sans précédent dans les relations internationales, en particulier comme élément perturbateur des relations UE/ACP. Nous ne sommes plus dans un monde bipolaire comme au temps de la guerre froide. Les relations multilatérales se complexifient et déstabilisent la relation bilatérale entre l'UE et les ACP. L'APE voulait s'inscrire dans le cycle de Doha qui est une négociation multilatérale à un moment où les relations bilatérales semblent s'imposer de plus en plus dans l'espace commercial international. L'UE doit pouvoir donner de nouvelles perspectives aux ACP pour contrer la concurrence des BRICS en premier

lieu de la Chine mais aussi de l'Inde, de la Turquie, des pays du Golfe et du Maroc, de plus en plus présents dans les relations économiques avec l'Afrique.

Par ailleurs, l'APE n'a été signé que par 13 pays sur les 15 membres de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest. Aux deux extrêmes, l'immense Nigeria et la petite Gambie ne se sont pas encore joints aux pays signataires. De plus, il est contesté car il ne revêt aucun avantage commercial pour les PMA qui bénéficient déjà de l'initiative « Tout sauf les Armes ». Pour le moment, seuls deux signataires (non PMA) en bénéficieraient d'un point de vue commercial : le Ghana et la Côte d'Ivoire. Plus généralement, une partie du secteur privé africain et la société civile ouest-africaine ne l'ont jamais approuvé. On constate un manque notoire d'adhésion à cet Accord. Même si les ménages et les PME peuvent bénéficier du désarmement tarifaire, cela ne constitue pas un projet de partenariat.

Pourquoi faut-il renégocier les Accords de Partenariat Économique (APE) à l'horizon 2020 ?

Il faudra prendre en compte le nouveau contexte institutionnel que constitue la ZLEC, cette Zone de Libre-Echange à l'échelle de tout le Continent africain initiée par l'Union africaine en juillet 2019. Il faudra notamment prendre en considération son impact sur le développement économique des États et le bien-être des populations. Ainsi, dans la renégociation de l'APE régional pour l'Afrique de l'Ouest et plus généralement avec l'ensemble des communautés régionales qui composent les ACP, il faudra tenir compte de ce nouvel Accord. En principe, l'Accord de Cotonou devrait expirer en 2020, alors qu'il est la référence par excellence et le soubassement de la coopération politique et économique de l'UE avec les pays ACP comme nous l'avons souligné. L'actuel PAPED (Programme des accords de partenariat économique pour le développement) qui constitue le volet développement des APE ne programme le financement des investissements que dans des infrastructures en lien avec le développement du commerce national et régional et l'accès aux marchés internationaux (Annexe 12 du protocole d'accord Afrique de l'Ouest/UE). Or, les missions du FED sont bien plus diversifiées : elles concernent les infrastructures

au sens large d'une part, des programmes de développement ciblés sur l'adduction d'eau, l'habitat, la santé et l'éducation d'autre part. Elles sont des réponses plus adaptées que celles du PAPED centrées sur le développement des échanges.

Pierre Jacquemot dans une étude récente⁴ insiste sur le fait de restaurer les capacités endogènes des pays ACP. Pour se faire, il propose et met en exergue trois piliers du renforcement des relations UE/Afrique.

Le premier pilier est *la préférence régionale pour activer l'intégration régionale*. Dans ce pilier, on est proche de l'ambition de l'Accord de Cotonou qui prônait de faire des communautés régionales les partenaires privilégiés de l'UE et de permettre la diffusion du modèle européen d'intégration régionale sauf que l'ouverture forcément différenciée des économies africaines entre PMA et pays à revenu intermédiaire ne permet pas de renforcer les processus d'intégration. C'est pourquoi P. Jacquemot propose de privilégier un protectionnisme sélectif à l'échelle du territoire régional. Il suggère de construire des chaînes de valeur régionales comme réponse à la faible participation de l'Afrique aux chaînes de valeur mondiales (la part de l'Afrique est passée de 3 à 2 % du commerce mondial entre 2000 et 2016). De ce fait, les chaînes de valeur régionales sont une opportunité, comme en témoignent les projets interafricains qui ont quadruplé entre 2003 et 2015 et qui sont passés de 7 à 25 % des projets d'investissement en Afrique. Ces projets pour P. Jacquemot constituent un vecteur de *synergies territoriales*, 2^e pilier du dispositif qui peut être complété par des « corridors », qui constituent des lieux de développement spatial, à travers la conquête de marchés alimentaires par le développement de filières agroalimentaires locales qui sont déjà opérationnelles pour combler la dépendance alimentaire des centres urbains en pleine croissance.

Enfin, ces analyses conduisent l'auteur à proposer la mobilisation des ressources financières internes pour *constituer une base d'accumulation interne*, 3^e pilier du dispositif qui viendrait compléter et s'articuler aux deux piliers précédents. La combinaison de

⁴ « Les préférences régionales et la relation Afrique-Europe. Les conditions d'un partenariat équilibré » dans Larabi Laidi et Ivan Martin (dir), (2017), *Le partenariat Afrique-Europe en quête de sens*, OCP Policy Center, Rabat, Maroc.

ressources fiscales (500 milliards de \$), aide publique au développement (200 milliards de \$) et capitaux étrangers (dont seulement 57 milliards de \$ sont des investissements directs étrangers tandis que 63 milliards de \$ sont des fonds de la diaspora) peut contribuer à la constitution de capacités d'accumulation endogène.

Ces trois piliers du renforcement des relations UE/Afrique pourraient constituer une perspective stimulante pour une nouvelle ère de partenariat économique. D'où l'importance stratégique pour l'UE d'avoir un nouvel accord conforme aux valeurs humanistes qu'elle a appliquées dans les conventions de Lomé ; il s'agit de reconstruire des relations économiques qui donneraient du sens au partenariat. Ce dernier ne se limiterait pas aux relations commerciales fondées sur le libre-échange tel que le cycle de Doha de l'OMC « Commerce et développement » veut promouvoir. Ce cycle avait pour ambition d'imposer le libre-échange comme horizon indépassable des relations commerciales internationales et vecteur exclusif ou pour le moins déterminant des processus de développement.

Ce qui paraît plausible doit devenir un impératif : cet Accord doit se transformer pour ne plus se limiter à un simple accord commercial mais redevenir un accord portant sur le développement inclusif et durable afin de renouer avec les ambitions qui ont présidé aux conventions de Lomé. Le nouveau contexte international qui redonne une place aux relations bilatérales pourrait être une opportunité pour l'UE de renouer avec les valeurs humanistes qui ont présidé aux relations entre les États de l'UE et les ACP et redevenir un modèle de partenariat pour les relations entre d'autres pays et régions du monde. Les recommandations du Comité d'Action pour le

développement (CAD) de l'OCDE (2018) confortent cette ambition⁵.

Conclusion

Cette note montre que les relations entre l'UE et les pays ACP sont amenées à évoluer pour tenir compte du retour du bilatéralisme dans les relations commerciales, du contexte de l'émergence des BRICS et de la montée du protectionnisme depuis la crise financière globale. Pour réellement appuyer les politiques de développement, le nouvel accord que l'UE doit signer en 2020 avec les pays ACP devrait miser sur des relations commerciales qui prennent mieux en compte les objectifs de développement durable et inclusif, afin de renouer avec des relations basées sur les valeurs humanistes. Ainsi, il pourrait devenir un modèle de partenariat pour les relations économiques entre pays dans le reste du monde.

Nous nous proposons de revenir dans le prochain numéro du Bulletin sur les termes des négociations à venir de l'Accord de Cotonou dans la nouvelle programmation budgétaire 2021-2027, sur l'inscription de l'ensemble de l'aide au développement dans le budget de l'Union et sur l'ambition de l'UE d'inclure désormais le partenariat économique UE/ACP dans les Objectifs du développement durable (ODD) approuvés par l'Assemblée générale des Nations unies en 2015⁶.

⁵ « Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : Union européenne 2018 », en particulier « Principales conclusions et recommandations du CAD. » (14 pages).

⁶ F. Kern, et C. Mainguy « Des objectifs du millénaire pour le développement aux Objectifs du développement durable : quelle contribution de l'Union européenne ? Bulletin OPEE N° 35, Hiver 2016.