

**PALIDOYER INVITANT LE GOUVERNEMENT TOGOLAIS A FAIRE
INCLURE DANS LES NEGOCIATIONS DES APE UN VOLET
ECONOMIQUE POUR SOUTENIR LA REPRISE ECONOMIQUE DES ETATS
FRAGILES, AINSI QUE DES CLAUSES SUR LES PANDEMIES ET LEURS
CONSEQUENCES SOCIO-ECONOMIQUES**

Les Accords de partenariat économiques (APE) sont des accords de libre-échange entre les pays ou régions d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et l’Union européenne (UE), dans lesquels l’UE, en tant qu’entité régionale, fournit aux pays ou régions signataires d’un APE un accès à son marché en franchise de droits, sans contingent, et dans lequel les pays ou régions ACP s’engagent à ouvrir à l’UE leurs marchés.

C’est en septembre 2003, à Cotonou, (au Bénin) que les négociations entre l’Afrique de l’Ouest (la CEDEAO + la Mauritanie), soit 330 millions d’habitants et l’UE¹ a été lancée. En août 2004, une feuille de route a été adoptée. La première phase des négociations (phase de préparation) est dédiée à l’approfondissement de l’intégration régionale. Pour les pays d’Afrique de l’Ouest, cette négociation est une première qui les met face à plusieurs défis :

- La CEDEAO + la Mauritanie doivent, pour la première fois, négocier le contenu de la coopération commerciale avec l’UE, puissance commerciale mondiale, leur premier partenaire économique et leur premier pourvoyeur d’Aide Publique au Développement (APD). Ceci pose, pour la Région (qui dispose d’une période très courte pour mener à bien ces négociations), la question de capacités à mener les négociations au mieux de ses intérêts ;
- Le partenariat est basé sur la réciprocité entre deux entités qui ont un niveau de développement inégal ;
- Pour la mise en œuvre des APE, la Région Afrique de l’Ouest doit avoir atteint, en 2008, un niveau d’intégration économique soutenu, et constituer au moins une union douanière. Ceci suppose, dans le même temps, des négociations intra-régionales. Les APE sous-tendent la conformité aux règles de l’Organisation mondiale du commerce (OMC), essentiellement, la réciprocité.

En octobre 2007, après quatre années de négociations et à trois mois du délai de référence du 31 décembre, l’Afrique de l’Ouest prend, à Abidjan (en Côte d’Ivoire), la décision de ne pas signer un APE régional avec la partie européenne, au motif que la Région n’était pas prête à s’engager dans un accord de libre-échange avec l’UE. Depuis l’expiration de cette date butoir convenue, initialement, pour la signature des APE entre l’UE et la CEDEAO + la Mauritanie, des initiatives ont été prises en Afrique de l’Ouest, aux plans national et régional, pour tirer les leçons du processus de négociation mené pendant plusieurs années et déterminer les stratégies pour la suite.

En janvier 2008, lors du Sommet des chefs d’Etat et de gouvernement de la CEDEAO, les dirigeants de la Région se sont penchés sur le processus des APE pour analyser les enjeux

¹ Au 1^{er} février 2020, la population de l’Union européenne est estimée à 446 millions d’habitants par Eurostat

et les nouveaux défis engendrés, à la fois, par la non-signature par la CEDEAO + la Mauritanie des APE et le paraphe d'accords intérimaires par la Côte d'Ivoire et le Ghana. Ayant réaffirmé leur volonté de défendre les intérêts de l'Afrique de l'Ouest, par le renforcement de l'unité, de la solidarité et de la cohésion régionale, ébranlées par la signature des accords intérimaires, les chefs d'Etat ont donné mandat aux ministres pour mener les réflexions nécessaires afin de traduire leur vision de l'intégration et du développement de la Région en actes concrets.

C'est dans cette optique qu'un Comité ministériel de suivi (CMS) fut convoqué à Nouakchott du 18 au 21 février 2008. Ce fut non seulement un moment intense de débat, de remise en question mais également de reconstruction d'un agenda régional. Le CMS de Nouakchott a permis de remettre sur la table les questions essentielles que se posent la Région sur l'articulation entre ses ambitions légitimes d'intégration et de développement et les contraintes que posera la signature d'un accord de libre-échange avec l'UE.

En juillet 2014, les APE entre l'Afrique de l'Ouest et l'UE a été approuvé par les chefs d'Etats et de Gouvernements, et a été ouvert à la signature par les Etats : le 12 décembre 2014, l'Accord a été signé du côté des pays de l'UE. S'agissant de l'Afrique de l'Ouest, Treize (13) pays de la CEDEAO l'ont signé : le Bénin, le Burkina Faso, le Cap vert, la Côte d'Ivoire, la Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Liberia, le Mali, le Niger, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo. Trois pays de la CEDEAO ne l'ont pas signé, à savoir : la Gambie, la Mauritanie et le Nigeria.

Les APE sous-tendent :

- Que l'Afrique de l'Ouest libéralise, progressivement, 75% des importations venant de l'UE sur une période de 20 ans.
- L'interdiction d'ériger de nouveaux droits sur les produits concernés par la libéralisation des échanges entre les deux parties ;
- L'interdiction d'augmenter les droits de douane existants sur les produits non-concernés par la libéralisation des échanges entre les parties. Or les droits de douanes représentent une part importante des recettes publiques pour les pays en développement (PED).

I. Les APE, un instrument au profit de l'UE et au détriment de l'Afrique de l'Ouest

A y regarder de près, les accords de partenariat économique entre l'Union Européenne et l'Afrique de l'Ouest restent un accord économique asymétrique largement en défaveur de la CEDEAO + la Mauritanie.

En effet, les APE sont :

- Un instrument mettant en relations commerciales des partenaires économiques inégaux : en 2014 par exemple, les 16 pays d'Afrique de l'Ouest avaient un Produit intérieur brut (PIB) moyen 17,7 fois inférieur à celui de l'UE (soit 1547 € contre 27 335 €).
- Un instrument déséquilibré au niveau de l'échange qu'il induira : l'accroissement du volume des exportations de l'Afrique de l'Ouest vers l'UE est estimé à 4,5 % tandis que celles de l'UE à destination des pays ACP sont censées s'accroître de 23,3 % au cours de la libéralisation (*Direction Générale de la Commission Européenne pour le Commerce, Marche 2016*).

- Un instrument déséquilibré au détriment de l'Afrique de l'Ouest au niveau de l'aide au développement : L'UE a promis de 2014 à 2020, 6,5 milliards d'Euros² pour soutenir le PAPED³. Mais, ce programme ne représente qu'une forme des aides traditionnelles de coopération.
- Un instrument déséquilibré au détriment de l'Afrique de l'Ouest au niveau de la clause de sauvegarde : la sauvegarde prévue par les APE est inférieure à la « sauvegarde spéciale agricole » (SSA) dont jouit l'UE à l'OMC – qui peut être déclenchée soit par la hausse des volumes importés, soit par la chute des prix à l'importation – car celle prévue à les APE n'est déclenchée que par la hausse des volumes importés. Or, dans le contexte de forte volatilité des prix et du taux de change de l'euro – qui est aussi celui du franc CFA pour 8 Etats d'Afrique de l'Ouest –, une sauvegarde liée aux prix est indispensable.
- Un instrument déséquilibré au détriment de l'Afrique de l'Ouest au niveau des règles d'origine :
 - Sont considérées comme « produits originaires », les produits obtenus en Afrique de l'Ouest et contenant des matières qui n'y ont pas été entièrement obtenues, à condition qu'elles aient fait l'objet en Afrique de l'Ouest d'ouvrages ou transformations suffisantes.
 - Ces règles sont assez complexes car elles varient d'un produit à un autre et en fonction des pays d'origine des matières. Il n'est pas évident que les producteurs ou les importateurs de l'Afrique de l'Ouest arrivent à s'y conformer, du moins à court ou moyen terme.
- Un instrument en principe inopportun pour la CEDEAO + la Mauritanie : L'UE aurait pu demander à l'OMC une prorogation de la dérogation au régime général du commerce international, afin de lui permettre de continuer à appliquer aux pays ACP le régime des préférences commerciales non réciproques des Accords de Lomé et de Cotonou.
- Ce caractère non indispensable est d'autant plus notoire que malgré que les pays de l'Afrique de l'Ouest aient bénéficié pendant plusieurs décennies de régimes préférentiels non réciproques, notamment avec les accords de Lomé et de Cotonou, ils n'ont pas pu atteindre un niveau de compétitivité les permettant de concurrencer les pays européens.
- Aussi, les pays de l'Afrique de l'Ouest font-ils face aux défis spécifiques suivants : explosion démographique, déficit alimentaire croissant, changement climatique accentué et forte dépendance des exportations de pétrole et autres minerais dont les prix s'effondrent et le terrorisme.

Comme on peut s'en percevoir, les termes des échanges commerciaux que proposent les accords de partenariat économiques sont désavantageux pour les pays de la sous-région ouest africaine au point d'être considérés comme inconciliables avec la Déclaration des Nations Unies sur le développement et le Programme de développement de l'Afrique à l'horizon 2063 (II).

² Commission Européenne, Commerce et développement entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest : un partenariat qui compte, disponible sur [epa-brochure_fr.pdf \(europa.eu\)](#), PDF p.6

³ En raison du fait que les pays la CEDEAO + la Mauritanie sont dans une position commerciale faible vis-à-vis de l'UE, pour les aider à tirer parti de leur relation commerciale préférentielle avec l'UE, les APE comporteront un volet développement, à travers le Programme APE pour le Développement (PAPED). Ce programme est censé aider l'Afrique de l'ouest à bénéficier pleinement des APE et, en même temps, répondra aux besoins d'adaptation et d'ajustement dans les domaines économique, social et fiscal.

II. Les APE, un instrument inconciliable avec la Déclaration des Nations Unies sur le développement et le Programme de développement de l'Afrique à l'horizon 2063

La Déclaration des Nations Unies sur le développement renvoie au Programme de développement durable à l'horizon 2030 encore appelé Agenda 2030. Cet agenda comporte 17 objectifs de développement durable (ODD) et 169 cibles adoptés le 25 septembre 2015 par les chefs d'Etats et de Gouvernements réunis lors du Sommet des Nations Unies sur le développement durable.

Quant au Programme de développement de l'Afrique à l'horizon 2063, encore appelé Agenda 2063, il résume les priorités en matière de développement et de transformation de l'Afrique pour les cinquante prochaines années. Approuvé en mai 2013, il définit le cadre d'une Afrique intégrée, prospère et pacifique. L'Agenda 2063 pose les bases pour (1) une Afrique prospère basée sur une croissance inclusive et un développement durable ; (2) un continent intégré, politiquement uni et fondé sur les idéaux du panafricanisme et la vision de la Renaissance de l'Afrique ; (3) une Afrique de la bonne gouvernance, la démocratie, le respect des droits de l'homme, la justice et la primauté du droit ; (4) une Afrique en paix et sûre ; (5) une Afrique ayant une forte identité culturelle, un patrimoine commun, des valeurs et une éthique partagée ; (6) une Afrique dont le développement est axé sur les gens, se fondant sur le potentiel des populations africaines, en particulier de ses femmes et de ses jeunes, et prenant soin de ses enfants ; (7) une Afrique en tant qu'acteur et partenaire fort, uni, résistant et influent à l'échelle mondiale.

L'Agenda 2030 et l'Agenda 2063 sont des programmes de développement convergents notamment en matière de progrès économique et social (lutte contre la pauvreté, la faim, de promotion de l'égalité des sexes, la paix et la justice...), alors que les accords de partenariat économique sont des accords fondamentalement commerciaux.

Il n'est pas évident que la philosophie mercantiliste des APE serve la philosophie développementaliste des Agendas 2030 et 2063.

Ainsi que l'a dit Christiane Taubira, ancienne garde des sceaux du gouvernement Valls, lors de la remise par elle, le 15 juin 2008, du rapport sur les accords de partenariat économique demandé par le Président Sarkozy, « *les APE sont des accords de commerce et non de développement... Je ne pense pas que le libre-échange puisse mener au développement...* ».

En effet, les APE causeront des pertes considérables des recettes douanières : estimées à 3,220 milliards d'euros en 2035 (SOL, cité par Jacques Berthelot (CADTM), mai 2016). Cette perte se décomposerait comme suit : 1,361 milliards d'Euros pour les 13 pays les moins avancés (Cap Vert y compris), 1, 857 milliards d'euros pour les 3 pays en développement de l'Afrique de l'Ouest :

Pays	Pertes de recettes douanières
Côte d'Ivoire	237 milliards d'euros
Ghana	361 milliards d'euros
Nigéria	1,255 milliards d'euros

La libéralisation des échanges par le démantèlement des barrières douanières provoquera au niveau des Etats :

- Une baisse extrêmement importante de leurs ressources budgétaires ;
- Des difficultés à soutenir la croissance économique ;
- Une incapacité à financer les politiques publiques de développement ;
- Des difficultés à réduire la pauvreté, à investir dans les secteurs sociaux (la santé, l'éducation, le logement, les infrastructures) ;
- Un ralentissement de l'activité de la fonction publique et des risques de conflits sociaux ;
- Une augmentation des importations européennes et une concurrence accrue sur la production locale (Busse et *al* ; 2004) ;
- Une déstructuration du tissu industriel local (Karingi et *al.*, septembre 2005) ;
- Un affaiblissement de la production agro-alimentaire locale (PVC, 2005) ;
- Un important détournement du commerce intra-régional et une fragilisation du processus d'intégration (Busse et *al* ; 2004) ;
- Du chômage et du recul de la garantie des droits humains (FIDH, juin 2007).

Ces dérives auront des conséquences évidentes, ainsi qu'il suit :

- Une baisse du revenu et du pouvoir d'achat des ménages (Douya et *al.*, mars 2006) ;
- Une vulnérabilité des emplois ; et une augmentation du chômage (BIT, 2010) ;
- Une dégradation du bien-être des populations (Karingi et *al.*, septembre 2005)
- Une aggravation des inégalités sociales en milieu urbain comme en milieu rural (FIDH., juin 2007).

Il convient de noter que l'Afrique de l'Ouest est déjà l'une des régions les plus pauvres du monde avec un indice de pauvreté évalué à 49,4% en 2010 (BCEAO 2012) et un indice de développement humain en dessous de 0,5 en moyenne. Certaines études ont montré que dans d'autres régions et pays d'Afrique, la sévérité de la pauvreté connaîtra une augmentation sensible (Douya et *al.*, Mars 2006). Pour compenser le déficit public qu'engendrera la libéralisation des échanges, certains Etats seront tentés d'augmenter la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Cette hausse de la TVA entraînera une augmentation subséquente de la pauvreté des populations.

Les agendas 2030 et 2063 visent le renforcement des Etats et de la démocratie participative. Or, les accords de partenariat économique affaiblissent les capacités de négociation des Etats, les populations ne sont pas impliquées dans les prises de décision, pas plus qu'elles ne sont vraiment informées. On note juste une implication ponctuelle de la société civile dans les cadres institutionnels de l'APE. Les collectivités locales ne sont pas davantage impliquées non plus. Les enjeux de la décentralisation et de la démocratie au niveau local sont très peu pris en compte dans ces accords. (Les Cahiers de la Coopération Internationale, Quel avenir pour l'Accord de Cotonou ? Quelle coopération entre l'Europe et le Sud ? N°11-05/2009).

Les accords de partenariat économique ne favoriseraient pas en leur état actuel la démocratie participative en Afrique de l'ouest contrairement aux objectifs des Agendas 2030 et 2063.

Alors que l'égalité des partenaires est l'un des principes fondamentaux consacrés par l'Accord de Cotonou (Article 2, alinéa 1) et doit régir la relation CEDEAO+ Mauritanie/UE dans le cadre des présents accords, force est de constater que le contexte des négociations et de l'adoption des APE entre les deux parties n'ont pas été inscrits dans le respect de ce principe en raison de la position de dominant assumé par l'UE (dû à l'écart

économique entre les deux parties) et le caractère donateur-bénéficiaire du partenariat UE/CEDEAO + Mauritanie (CONCORDEurop, avril 2016).

Ces accords souffrent d'une autre limite importante : ils sont inconciliables avec les traités environnementaux (III).

III. Les APE, un instrument peu compatible avec les enjeux des Accords multilatéraux sur l'environnement (AME)

Les Accords multilatéraux sur l'environnement sont des traités internationaux passés entre plusieurs Etats (plus de 2 pays), qui visent à protéger et à restaurer l'environnement mondial ainsi qu'à contribuer au développement durable en imposant des actions particulières aux signataires.

Ce sont des accords plus ou moins contraignants juridiquement. Il existe plus de 250 accords multilatéraux sur l'environnement. Ils se sont développés à partir de 1972 afin de résoudre des problèmes environnementaux (qui ne connaissent pas les frontières).

Ils concernent la biodiversité, le climat, la pollution atmosphérique, les produits chimiques et les déchets, etc. Certains sont régionaux, d'autres mondiaux.

Parmi ces accords, on peut noter : la Convention sur la diversité biologique (1992) ; la Convention-cadre des nations-unies sur les changements climatiques (1992) à laquelle sont associés le Protocole de Kyoto (1997) et l'Accord de Paris sur le climat (2015) ; la Convention des nations-unies sur la lutte contre la désertification (1994); le Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques (2000); la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (2001) ; la Convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (2003).

Selon plusieurs observateurs, les accords de partenariat économique sont peu conciliables avec les enjeux des Accords multilatéraux sur l'environnement. Cette incompatibilité est liée à l'impact négatif potentiel de la mise en œuvre des APE sur les ressources naturelles et les écosystèmes :

- D'après le Centre africain pour les politiques commerciales (CAPC), dans un contexte de libre-échange exacerbé, le risque d'une exploitation non durable des ressources naturelles n'est pas des moindres (CAPC, septembre 2005) ;
- La hausse de la production de légumes, par exemple, se heurtera vite à la limite de ressources en eau (Kounta, 2004), tandis que l'intensification de la pêche pourra mettre à mal la ressource halieutique (GRET, décembre 2005).

Ceci remettra en cause l'efficacité des AME en lien avec la conservation des ressources naturelles comme : la Convention sur la diversité biologique, et la Convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (2003).

L'incompatibilité tient également des impacts potentiels des APE en matière de pollution et de changements climatiques. L'accroissement de la production issue de l'agriculture de rente avec l'utilisation des engrais chimiques, des herbicides, des insecticides et des pesticides chimiques, entrainera probablement :

- Une augmentation de la pression sur les sols, une diminution sensible de leur fertilité, et un accroissement des périodes de sécheresse ;
- Une pollution des cours d'eau et des nappes phréatiques ;
- Une augmentation de la masse des déchets dans les grands centres urbains ;
- Un risque d'aggravation des effets des changements climatiques en Afrique de l'Ouest.

En outre, la réduction des recettes douanières entraînera vraisemblablement des coupes budgétaires sur les crédits affectés à la protection de l'environnement et à la lutte contre les changements climatiques.

L'efficacité des AME relatifs à la lutte contre les pollutions, les déchets et les changements climatiques sera donc mitigée en Afrique de l'Ouest, à l'instar de :

- La Convention de Stockholm sur les POP ;
- La Convention de Bamako sur les déchets dangereux, ou
- L'Accord de Paris.

Il faut retenir que les accords de partenariat économique font de l'Afrique de l'Ouest une zone de consommation plutôt qu'une zone de production.

La clause du statu quo et celle de la nation la plus favorisée, contenues dans les APE peuvent compromettre le développement économique des pays ACP.

Les clauses de sauvegarde, clause anti-dumping, et de protection des industries naissantes, les règles sanitaires et phytosanitaires nécessitent des enquêtes et des procédures assez longues et complexes que les pays de l'Afrique de l'Ouest ne peuvent ni remplir ni contrôler.

Il y a un risque que d'autres puissances économiques exigent de l'Afrique de l'Ouest les mêmes conditions de libéralisation des échanges qu'elle accorde à l'UE (au nom de la clause de la nation la plus favorisée, et de de l'Organisation mondiale du commerce).

C'est en grande partie pour sauver l'intégration sous régionale que les PMA de la CEDEAO ont finalement décidé de signer les APE, alors qu'ils n'en retireraient aucun avantage commercial (puisque bénéficiant déjà du régime « TOUT sauf les armes »).

En l'état actuel des choses, ratifier les APE serait accepter un néo esclavagisme déguisé, une servitude volontaire. Il est impérieux d'inclure dans ces accords des éléments nouveaux notamment à l'aune des conséquences de la pandémie au coronavirus (COVID-19).

IV. De la nécessité d'inclure dans les négociations des APE un volet économique pour soutenir la reprise économique des États fragiles, ainsi que des clauses sur les pandémies et leurs conséquences socio-économiques.

Le coronavirus (COVID-19) touche particulièrement les groupes sociaux vulnérables de la société, notamment les pauvres, les personnes âgées, les femmes, les jeunes, les enfants et les personnes handicapées. Les personnes n'ayant pas accès à l'eau courante, les réfugiés, les migrants ou les personnes déplacées risquent de souffrir davantage de la pandémie et de ses conséquences - en raison des restrictions de circulation, du manque des possibilités d'emploi, des conflits, de l'exposition à la maladie, des préjugés, etc.

Avec la pandémie, il est évident que le statut quo ne peut plus prévaloir. Un changement de paradigme de développement est impératif pour assurer une résilience économique. La résilience économique est la capacité de l'économie à rebondir compte tenu de l'ampleur d'un choc (en l'espèce le COVID-19).

Pour cela, les mesures suivantes peuvent être explorées :

- Les Etats de l'Afrique de l'Ouest sont encouragés à soutenir dans les APE, l'adoption d'un volet économique pour soutenir la reprise économique ;
- Ces Etats sont encouragés à faire insérer dans les accords économiques des clauses sur les pandémies et leurs conséquences socio-économiques ;

- Lesdits Etats sont invités à mener des évaluations sur les accords économiques existants et leurs répercussions, et initier des procédures d'annulation lorsqu'il est prouvé que ces accords nuisent à l'environnement et aux droits des populations ;
- Les banques et les pays prêteurs devraient prendre des mesures pour atténuer les effets de la crise en réduisant les taux d'intérêt ;
- Les pays de l'Afrique de l'Ouest devraient prendre des mesures de soutien visant à atténuer les pertes de revenus pour divers segments vulnérables de la société et des plans de relance pour soutenir les entreprises (sous la forme de réductions ou de reports d'impôts, et d'autres avantages destinés à éviter une éventuelle faillite et à protéger des emplois) ;
- Les pays concernés devraient prendre des mesures d'incitations fiscales pour les entreprises en difficulté, engager des reports de paiement et des prêts sans intérêt figurent parmi les principales mesures politiques mises en œuvre pour soutenir les entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises ;
- Les pays de l'Afrique de l'Ouest sont encouragés à réduire ou à retarder les dépenses d'investissement non essentielles ;
- Les pays de la CEDEAO + la Mauritanie sont encouragés à promouvoir la production et la consommation locales ainsi qu'au sein de l'Afrique de l'Ouest ;
- Les pays de l'Afrique de l'Ouest devraient assouplir les barrières commerciales pour un accès facile aux marchandises (non produites au plan local) en provenance de l'étranger et stabiliser les prix ;
- Les pays de la CEDEAO + la Mauritanie sont encouragés à apporter leur soutien aux agriculteurs pour améliorer leur productivité et commercialiser les aliments qu'ils produisent ;
- Les Etats doivent mettre les services publics et les secteurs économiques clefs sous son contrôle dans l'intérêt des communautés locales (Cela permettra de garantir l'accessibilité des services publics (notamment la santé, l'accès à l'eau et à l'assainissement, les transports, l'énergie, l'éducation et les services de soin) à toute la population, de façon équitable et universelle) ;
- Les Etats doivent créer des emplois décents qui garantissent des conditions de non-exploitation aux travailleurs, et garantir un revenu qui permette aux classes travailleuses de supporter les conséquences socio-économiques de la pandémie ;
- L'Etat doit veiller à ce que les financements publics contribuent à la justice climatique, au droit à la terre, à la souveraineté alimentaire, à l'agroécologie, à la gestion collective de la biodiversité et à la gestion communautaire des forêts.
- Les financements doivent favoriser une redistribution de la richesse, et l'émancipation des femmes, des enfants, des personnes âgées, des malades et des personnes ayant des besoins spécifiques.