



## **Perspectives d'avenir des relations entre l'Afrique et l'Union européenne**

### **Note de stratégie pour le Sommet Union africaine-Union européenne**

**Centre africain pour les politiques commerciales  
Novembre 2017**

*La présente note de stratégie vise à donner des orientations concernant les relations commerciales que l'Afrique entretiendra avec l'Union européenne après l'expiration de l'Accord de Cotonou. Elle a été élaborée en vue d'appuyer les débats des États membres de l'Union africaine avant le cinquième Sommet Union Africaine-Union européenne, qui se tiendra à Abidjan (Côte d'Ivoire) en novembre 2017. Elle inclut les recommandations suivantes : a) un gel des processus de conclusion des accords de partenariat économique afin de permettre la finalisation de la Zone de libre-échange continentale ; b) l'adoption d'une approche intégrée à l'égard des relations commerciales entre l'Afrique et l'Union européenne à l'avenir.*

## **I. Introduction**

L'Union européenne (UE) est un partenaire commercial important pour les pays africains. Même si sa part relative dans les exportations de l'Afrique a baissé au cours des années, elle représente toujours plus de 30 % des importations et des exportations du continent<sup>1</sup>. La composition du commerce entre l'Afrique et l'UE est restée relativement stable, l'Afrique important principalement de l'UE des produits manufacturés, comme les machines et les équipements mécaniques, les technologies, les véhicules, les denrées transformées et les produits pharmaceutiques, et ses exportations vers l'UE étant fortement concentrées sur quelques produits, en particulier les matières premières minérales.

L'Afrique bénéficie de longue date d'ententes commerciales préférentielles avec l'UE. Cependant, plusieurs accords commerciaux réciproques ont été conclus, comme les accords de libre-échange centrés sur les accords de partenariat économique (APE) avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et les accords d'association avec certains pays d'Afrique du Nord. Si l'Accord de Cotonou, qui sert de base aux APE, prévoit que ceux-ci sont par nature des accords de développement, il n'en reste pas moins que lesdits accords soulèvent des controverses considérables en Afrique et en Europe. L'Accord de Cotonou devant expirer en 2020, les pays africains, sous les auspices de l'Union africaine et du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, sont en train d'envisager la redéfinition du cadre de coopération avec l'UE. Les négociations concernant le cadre qui sera en vigueur après l'Accord de Cotonou doivent démarrer en 2018.

Dans le même temps, des efforts sont déployés pour atteindre un accord commercial régional africain. Les négociations en vue de la mise en place de la Zone de libre-échange continentale (ZLEC) ont été lancées par la Conférence de l'Union africaine en juin 2015 avec

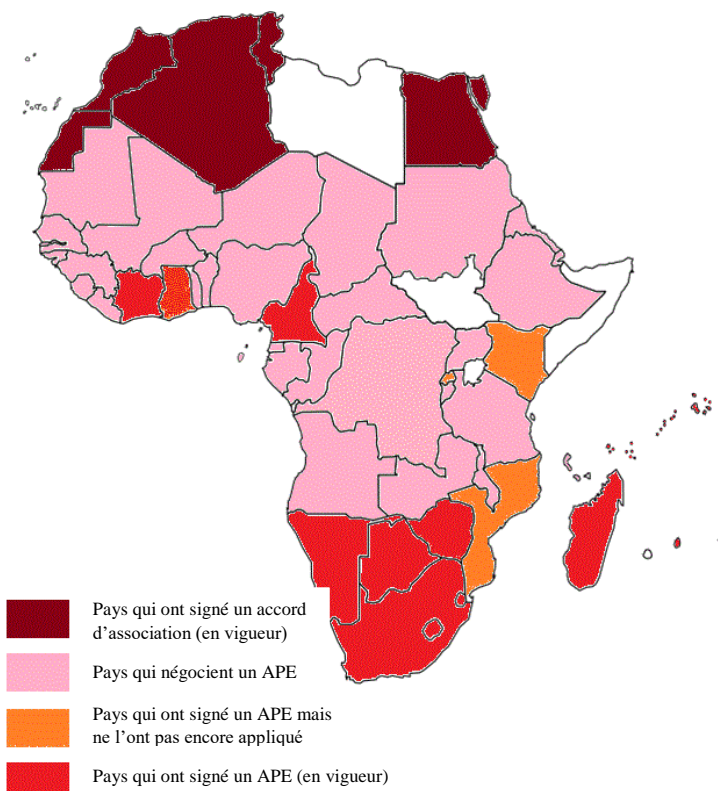
---

<sup>1</sup> Selon Trade Map, Centre du commerce international.

			Guinée équatoriale Libéria Malawi Mali Mauritanie Niger	Soudan Soudan du Sud Tchad Togo Zambie	Namibie Seychelles Swaziland Tunisie Zimbabwe
--	--	--	---	--	---

Un des motifs déclarés qui ont poussé l'UE à instaurer les APE est de passer des préférences unilatérales à des accords plus conformes aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ces accords sont fondés sur une suppression graduelle des obstacles au commerce entre les parties de manière réciproque, quoiqu'asymétrique<sup>2</sup>. En outre, ils prévoient une coopération accrue dans tous les domaines liés au commerce. En Afrique, les négociations ont été menées dans cinq blocs régionaux.

Des négociations sur les APE ont été ouvertes en **Afrique centrale** avec huit pays, à savoir le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, Sao Tomé-et-Principe et le Tchad. L'UE et le Cameroun ont conclu en 2009 un APE intérimaire qui est appliqué à titre provisoire depuis 2014. Le reste des pays de la région ont accès au marché de l'UE sous différents régimes : les pays les moins avancés (Guinée équatoriale, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sao Tomé-et-Principe et Tchad) bénéficient de l'initiative « Tout sauf les armes », le Congo du système généralisé de préférences et le Gabon du régime de la nation la plus favorisée depuis 2014.



Des négociations sur les APE ont été menées à terme dans cinq pays de la **Communauté d'Afrique de l'Est (CAE)**, à savoir le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, la République-Unie de Tanzanie et le Rwanda<sup>3</sup>. La signature de l'APE de la CAE devait avoir lieu en marge de la quatorzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED 14) en juillet 2016. Elle a cependant été ajournée afin que d'autres consultations aient lieu en raison de préoccupations concernant les conséquences du Brexit et de questions en suspens relatives aux incidences de l'accord sur le processus d'industrialisation dans la région.

<sup>2</sup> Les marchés de l'UE sont ouverts entièrement et immédiatement, alors que les pays africains bénéficient de périodes de transition afin de s'ouvrir partiellement aux importations en provenance de l'Union européenne, en plus de protéger certains secteurs sensibles limités.

<sup>3</sup> Il convient de noter que le Soudan du Sud a rejoint la CAE en 2016 en s'engageant à adopter graduellement tous les instruments d'orientation de la Communauté. À cette fin, l'APE de la CAE contient des clauses d'accession prévoyant la possibilité d'adopter des mesures transitoires si nécessaire.

Par la suite, le Kenya et le Rwanda ont signé l'accord le 1<sup>er</sup> septembre 2016. Même si deux pays l'ont déjà signé, l'APE de la CAE dispose qu'il n'entrera en vigueur qu'après sa ratification par tous les pays de la CAE. L'APE de la CAE est donc en cours de signature et n'a pas encore pris effet. Le Kenya est le seul bénéficiaire du règlement relatif à l'accès au marché de la CAE<sup>4</sup>. Faisant partie des pays les moins avancés, le reste des États de la région bénéficient de l'accès en franchise et sans contingent dans le cadre de l'initiative « Tout sauf les armes ».

Des négociations en vue d'un APE sont en cours dans la **région de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe** et impliquent onze pays, à savoir les Comores, Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, Madagascar, le Malawi, Maurice, les Seychelles, le Soudan, la Zambie et le Zimbabwe. L'Union européenne et quatre des pays susmentionnés (Madagascar, Maurice, Seychelles et Zimbabwe) ont toutefois déjà conclu un APE intérimaire en 2009, appliqué à titre provisoire depuis 2012. Les autres pays étant classés parmi les pays les moins avancés, ils bénéficient du régime de l'initiative « Tout sauf les armes ».

Des négociations relatives à un APE sont en cours dans la région correspondant aux sept pays de la **Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)**, à savoir l'Angola, le Mozambique et les cinq pays membres de l'Union douanière de l'Afrique australe (Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Namibie et Swaziland). Les négociations de l'APE de la SADC ont été achevées en 2014 en ce qui concerne les États membres de l'Union douanière et le Mozambique. L'accord est également appliqué à titre provisoire par les membres de l'Union douanière de l'Afrique australe depuis octobre 2016. Le Mozambique a signé et ratifié l'accord et, par conséquent, l'APE de la SADC est entré en vigueur pour le Mozambique le 16 septembre 2017. L'accord est ouvert à l'adhésion de l'Angola.

Les négociations concernant un APE régional ont été achevées en février 2014 dans la **région de l'Afrique de l'Ouest**, qui couvre la Mauritanie et les pays membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), qui comprend le Bénin, le Burkina Faso, Cabo Verde, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo. Le processus de signature est en cours et l'accord n'est pas encore entré en vigueur. L'APE de l'Afrique de l'Ouest entrera en vigueur après la ratification par tous les États membres de l'Union européenne et au moins les deux tiers des États d'Afrique de l'Ouest. Si l'accord entre en vigueur sans que certains États membres de la CEDEAO ne le ratifient, il risque d'y avoir des effets de distorsion sur le tarif extérieur commun de la CEDEAO. En outre, certains pays de la région, comme le Nigéria, se sont dits préoccupés par l'impact de l'accord sur la marge d'action disponible pour l'industrialisation. Le secteur privé et les syndicats ont fait observer que certaines industries nationales n'étaient peut-être pas prêtes à affronter la concurrence qu'on pouvait attendre de l'Europe.

Parallèlement, l'Union européenne et deux pays de la région, à savoir **la Côte d'Ivoire et le Ghana**, ont conclu des APE intérimaires, en 2009 et 2016 respectivement, qui sont appliqués à titre provisoire depuis 2016. Tant pour la Côte d'Ivoire que le Ghana, des protocoles sur les règles d'origine doivent encore être négociés.

**Les pays d'Afrique du Nord ne participent pas au processus des APE.** Toutefois, l'UE et certains pays méditerranéens ont mis en place un cadre de coopération dans le cadre du Partenariat euro-méditerranéen. L'objectif de ce partenariat est de créer une zone de libre-

---

<sup>4</sup> Le Kenya, pays à revenu intermédiaire, a perdu son accès préférentiel au marché de l'EU en octobre 2014. L'accès préférentiel a été rétabli en décembre 2014.

échange euro-méditerranéenne profonde entre l'UE et les pays du sud de la Méditerranée et entre les pays du sud de la Méditerranée eux-mêmes. Les accords euro-méditerranéens d'association (actuellement limités aux échanges de marchandises) sont en vigueur dans la plupart des pays concernés, notamment dans les pays d'Afrique du Nord (Algérie, Égypte, Maroc et Tunisie). Le Maroc et la Tunisie ont également entamé des négociations en vue de l'établissement de zones de libre-échange approfondi et complet en 2013 et 2015, respectivement. À l'instar des APE, les accords d'association prévoient des conditions d'accès au marché légèrement asymétriques, les pays méditerranéens ouvrant progressivement leurs marchés à l'Union européenne - sans un régime de réciprocité totale sur les produits agricoles - tandis que l'UE offre un régime de franchise de droits pour les produits industriels et l'élimination des droits de douane sur environ 80 % des produits agricoles.

Du côté de l'Union européenne, le Royaume-Uni a présenté une notification concernant son intention de quitter l'Union le 29 mars 2017, entamant ainsi un processus de retrait qui durera deux ans. Cela aura des incidences sur le commerce de l'Afrique avec l'Union européenne. En 2015, le Royaume-Uni a absorbé 4,3 % des exportations totales de l'Afrique et 12,4 % des exportations africaines vers l'Union européenne. Le Royaume-Uni est une destination d'exportation particulièrement importante pour certains pays et secteurs africains. En 2015, plus d'un cinquième des exportations du Botswana, de Maurice, des Seychelles, de la Gambie, du Kenya, de la Guinée équatoriale, de la Zambie, du Rwanda et de l'Afrique du Sud vers l'Union européenne ont été destinées au Royaume-Uni. À ce jour, les détails du Brexit n'ont pas encore été arrêtés, et il existe une grande incertitude quant aux relations que le Royaume-Uni aura par la suite avec l'Union européenne et ses partenaires commerciaux extérieurs, notamment les pays africains. Cela a soulevé des questions sur les avantages relatifs des APE pour certains pays africains.

### **III. Les accords de partenariat économique et le programme d'intégration régionale et de développement industriel de l'Afrique**

L'Agenda 2063 place la transformation structurelle des économies africaines au premier plan du programme de développement du continent. La transformation structurelle et l'industrialisation sont également intégrées dans les objectifs de développement durable en tant que priorité mondiale pour la viabilité économique, sociale et environnementale et le progrès des pays en développement. La contribution que le commerce peut apporter à cet égard a été largement soulignée dans l'édition 2015 du *Rapport économique sur l'Afrique*, intitulée « L'industrialisation par le commerce », publiée par la Commission économique pour l'Afrique<sup>5</sup>. La publication indique que la nature plus industrialisée du commerce intra-africain donne aux pays africains la possibilité de diversifier leur production et leurs exportations et, grâce au commerce des biens intermédiaires - déjà la composante la plus dynamique du commerce intra-africain - le développement de chaînes de valeur régionales. Les chaînes de valeur régionales offrent une voie de développement des capacités industrielles et de mise en commun des ressources, et fournissent une base pour entrer dans les chaînes de valeur mondiales pour les producteurs africains, qui se heurtent actuellement à des barrières élevées à l'entrée. Le rapport insiste donc sur la nécessité de veiller à ce que les accords commerciaux conclus en Afrique, ainsi qu'avec des partenaires extérieurs, favorisent l'intensification des échanges intra-africains.

---

<sup>5</sup> Commission économique pour l'Afrique, *Rapport économique sur l'Afrique 2015 : L'industrialisation par le commerce*, Addis-Abeba, 2015.

À cet égard, les travaux de modélisation de la CEA montrent que les APE peuvent avoir des effets négatifs sur le commerce intra-africain et l'industrialisation. Prenant les exemples de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique de l'Est et australe, une étude indique que la mise en œuvre des APE entraînerait une augmentation des exportations tant pour l'Union européenne que pour les pays africains concernés<sup>6</sup>. Les gains seraient toutefois plus importants pour l'UE, car les pays africains jouissent déjà d'un accès relativement bon aux marchés de cette dernière. Les gains pour les pays africains seraient également concentrés dans des pays autres que les moins avancés et se limiteraient à quelques secteurs non industriels, tels que la viande, le riz ou le sucre. Les résultats ont également indiqué que la création d'échanges commerciaux avec l'UE se ferait au détriment du commerce intrarégional. Cela signifie que les APE pourraient ne pas favoriser l'industrialisation et le renforcement des objectifs commerciaux intra-africains du continent.

Étant donné que plusieurs pays mettent en œuvre des accords de partenariat économique en Afrique ou se trouvent à un stade avancé du processus, une étude comparative des textes de ces accords<sup>7, 8</sup> a également été faite afin de déterminer dans quelle mesure ils permettent de réaliser les objectifs d'intégration et d'industrialisation. Tous les APE font une place à l'intégration régionale en tant qu'objectif<sup>9</sup> et contiennent nombre de dispositions tendant à appuyer cette intégration dans les régions ayant conclu ce type d'accords. Il a été constaté que les textes des APE prévoient généralement une marge suffisante pour l'établissement de la ZLEC. S'agissant de l'industrialisation et de l'intégration, plusieurs dispositions des APE offrent une marge d'action aux pays africains qui y sont parties:

- *Clause de la nation la plus favorisée.* La clause NPF contenue dans les APE auxquels l'Afrique est partie offre aux pays du continent suffisamment de marge d'action pour négocier des accords commerciaux réciproques plus favorables entre eux, sans devoir étendre à l'Union européenne les traitements préférentiels qui en résultent.
- *Préférence régionale.* Tous les APE, à l'exception de ceux conclus avec la Communauté de l'Afrique de l'Est et la région d'Afrique de l'Est et d'Afrique australe, comprennent une clause relative à la préférence régionale. Celle-ci prévoit la possibilité pour les parties d'offrir un traitement plus favorable aux autres membres de leur bloc régional dans le cadre de leur processus d'intégration régionale. Cependant, un traitement plus favorable accordé par un membre du bloc régional à l'UE doit être étendu aux autres parties du bloc. Cette clause peut avoir

---

<sup>6</sup> Simon Mevel, Giovanni Valentini et Stephen Karingi, *The Economic Partnership Agreements and Africa's integration and transformation agenda: the cases of West Africa and Eastern and Southern Africa Regions* (Les accords de partenariat économique et le programme de transformation et d'intégration de l'Afrique : les exemples des régions de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique de l'Est et australe), selected paper for presentation at the dix-huitième Conférence annuelle 18th Annual Conference on Global Economic Analysis. Melbourne (Australie), 17-19 juin 2015. Disponible en anglais à l'adresse : <https://www.gtappagecon.purdue.edu/resources/download/7649.pdf>.

<sup>7</sup> L'étude a pris en considération les APE complets du CARIFORUM, de l'Afrique de l'Ouest, de la SADC et de la CAE, les APE intérimaires de l'Afrique centrale ainsi que de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe. Au moment de l'étude, les APE d'étape du Ghana et de la Côte d'Ivoire n'avaient pas pris effet. L'hypothèse était de travailler sur la base des APE complets.

<sup>8</sup> Commission économique pour l'Afrique et Commission de l'Union africaine, Comparaison des dispositions des accords de partenariat économique (APE). (Addis-Abeba: CEA, à paraître).

<sup>9</sup> Voir art. 2.1b) de l'APE-CAE; art. 2 c) de l'APE de l'Afrique centrale; art. 1 b) de l'APE de l'Afrique de l'Ouest; art. 2 b) de l'APE de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe et art. 1 b) de l'APE de la SADC.

des effets inattendus dans des cas où des pays qui ne font pas partie d'une communauté économique régionale spécifique ont négocié avec des pays d'une communauté particulière dans le cadre d'un groupement régional établi au titre des APE, comme dans le cas de la CEDEAO et de la Mauritanie<sup>10</sup>.

- *Chaînes de valeur régionales.* Des dispositions relatives au cumul sont prévues pour l'acquisition de matériaux auprès d'un large éventail de pays, dont des pays africains appartenant à d'autres blocs d'APE.
- *Dispositions relatives à l'industrialisation.* La marge de manœuvre offerte comprend des listes d'exclusions (prévues par des engagements de libéralisation asymétriques), des clauses relatives aux industries naissantes et des subventions temporaires à l'exportation (dans les cas de la CAE, de la SADC et de l'Afrique de l'Ouest). De même, dans les textes des APE, la dépendance des pays africains à l'égard de l'agriculture est reconnue et des dispositions prévues pour la protection de ce secteur.
- *Coopération pour le développement.* Dans tous les APE, la nécessité d'une coopération régionale dans un certain nombre de domaines dont l'importance varie suivant les régions est soulignée.

Il est important de noter que, contrairement aux régions des Caraïbes et du Pacifique, en Afrique les négociations sur les APE ont été menées dans cinq blocs différents. Cela signifie que les dispositions des APE sont axées sur les sous-régions. En conséquence, les dispositions sur l'intégration régionale visent à approfondir l'intégration dans les régions des APE par bloc plutôt qu'à l'échelle continentale. Cela dit, les blocs de négociation ne sont pas toujours alignés sur les communautés économiques régionales reconnues par l'Union africaine.

De plus, la marge d'action offerte ne sera utile que dans la mesure où les pays africains sont capables de l'utiliser efficacement. La plupart des dispositions favorables à l'industrialisation sont limitées dans le temps, ce qui signifie qu'une stratégie claire et des ressources doivent être mises en place pour permettre à un pays ou à une région d'utiliser le temps imparti pour renforcer ses capacités de production. Les dispositions relatives à la coopération pour le développement n'incluent pas d'engagements financiers clairs, et l'on se demande si les fonds prévus par ces dispositions viendraient effectivement s'ajouter à la coopération pour le développement et au financement déjà en place.

Une situation dont il convient de tenir compte dans la pratique est la fragmentation du continent en cinq blocs d'APE. Certaines dispositions divergent d'un APE à l'autre. À l'avenir, et au moment où l'Afrique s'achemine vers la création d'une union douanière continentale, les différents accords, s'agissant en particulier des listes d'exclusions et des listes tarifaires, devront être harmonisés. Cependant, il n'existe actuellement aucune échéance pour la mise en place de l'union douanière, même si, dans le Traité d'Abuja, l'an 2019 avait été fixé comme date indicative.

---

<sup>10</sup> Pour plus de détails sur les dispositions relatives aux préférences régionales, voir Commission économique pour l'Afrique et Commission de l'Union africaine, Comparaison des dispositions des accords de partenariat économique (APE) (Addis-Abeba: ECA, à paraître).

L'incompatibilité entre les différentes dispositions sur le cumul contenues dans les règles d'origine des APE et les entraves qu'elle peut poser au développement des chaînes de valeur régionales constitue une source de vive préoccupation. Par définition, le cumul permet à un pays donné d'acquérir des matériaux ou des procédés de production auprès d'un autre pays ou d'une région définie et de bénéficier néanmoins de préférences commerciales sur les exportations des produits transformés. En général, les pays considérés doivent être soumis à des règles d'origine identiques.

Dans le cas des APE, les dispositions générales traitent du cumul bilatéral<sup>11</sup>, diagonal<sup>12</sup> ou intégral<sup>13</sup>. Le cumul peut également être possible avec les pays en développement voisins qui sont extérieurs au groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique<sup>14</sup>. D'autres types de cumul sont également autorisés dans le cadre d'APE spécifiques<sup>15</sup>, y compris même le cumul croisé<sup>16</sup>. Plus étendue est la disposition relative au cumul, plus grande est la latitude pour s'approvisionner en matériaux ou en procédés et donc plus larges sont les possibilités d'exploitation des chaînes de valeur régionales. À cet égard, les APE, en général, offrent des dispositions de cumul relativement souples et généreuses.

Dans la pratique, l'application des dispositions relatives au cumul peut s'avérer plus compliquée. Cela s'explique par la variation des conditions d'application du cumul d'un APE à l'autre, qui est due au fait que l'ensemble des règles d'origine a été négocié dans différentes configurations. Pareilles différences limitent en fin de compte les possibilités d'utilisation des dispositions relatives au cumul et la portée des chaînes de valeur régionales. Par exemple, les dispositions de cumul de l'APE de la SADC, de l'APE de la CAE et de l'APE de l'Afrique de l'Ouest permettent un cumul a priori direct avec d'autres groupes d'APE, indépendamment des règles d'origine applicables entre le partenaire de cumul et l'UE (cumul croisé). D'autre part, l'APE intérimaire de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe prévoit le cumul avec tous les pays africains *pour autant qu'ils appliquent les mêmes règles d'origine*. La convention paneuro-méditerranéenne sur les règles d'origine préférentielles et leurs avantages (applicable à l'Afrique du Nord) ne laisse pas de marge pour le cumul à l'échelle panafricaine.

En outre, les régimes des APE<sup>17</sup> font obligation de mettre en place un accord de coopération administrative entre les pays admis à bénéficier de la règle du cumul. Les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique se sont déclarés préoccupés par la difficulté qu'il y a à se conformer à cette obligation de coopération administrative et pourraient contourner le

---

<sup>11</sup> Un pays peut s'approvisionner en matériaux auprès de l'UE (les matériaux provenant de l'UE pouvant être considérés comme originaires du pays en question).

<sup>12</sup> Un pays peut s'approvisionner en matériaux auprès d'un pays déterminé – conformément à la disposition correspondante (les matériaux provenant d'un pays déterminé – conformément à la disposition correspondante – peuvent être considérés comme provenant du pays en question).

<sup>13</sup> Les transformations de produits effectuées dans l'UE ou dans un pays défini conformément à la disposition correspondante peuvent être considérées comme l'ayant été dans le pays en question.

<sup>14</sup> Un pays APE peut s'approvisionner auprès d'un pays en développement voisin en dehors des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (une définition des pays en développement voisins figure dans chaque protocole).

<sup>15</sup> Par exemple, des règles de cumul spéciales s'appliquent dans le cas des APE de la SADC; de plus amples informations sont disponibles sur: <http://trade.ec.europa.eu/tradehelp/economic-partnership-agreements-epas>.

<sup>16</sup> Contrairement aux autres types de cumul, le cumul croisé n'exige pas de règles d'origine identiques.

<sup>17</sup> À l'exception des pays ayant conclu des APE intérimaires qui bénéficient du cumul intégral à travers l'Afrique en application des règles d'origine du règlement concernant l'accès aux marchés (Cameroun, Ghana et Côte d'Ivoire).



problème par l'adoption d'un instrument multilatéral<sup>18</sup>. Une contrainte administrative supplémentaire réside dans la règle qui veut que les avis indiquant que les conditions nécessaires pour appliquer le cumul ont été remplies soient publiés au *Journal officiel de l'Union européenne* (série C) et conformément aux procédures des parties (africaines) contractantes. Il s'agit là encore d'un obstacle qui risque d'empêcher que les dispositions relatives au cumul soient utilisées avec efficacité.

#### **IV. Perspectives d'avenir des relations entre l'Union européenne et l'Afrique –considérations stratégiques**

Il ressort clairement de l'analyse faite ci-dessus que si les APE visent à assurer le développement, ils sont entachés de nombreuses complications qui réduisent leur capacité à faciliter la réalisation des objectifs de l'Afrique en matière d'industrialisation et de transformation structurelle. Cela étant, plusieurs considérations stratégiques peuvent être envisagées.

##### ***A. La mise en place de la zone de libre-échange continentale doit être une des principales priorités de l'Afrique***

Dans l'étude susmentionnée relative aux APE et à leurs incidences sur le commerce africain, les auteurs ont également examiné les effets que les APE pourraient avoir sur les échanges commerciaux à l'aide d'un scénario dans lequel l'accord sur la ZLEC est complètement mis en place avant la mise en place complète des APE. Ils ont constaté que l'augmentation des échanges commerciaux intra-africains qui résulterait de la ZLEC compensait les effets négatifs des APE sur ces échanges. Ils ont également constaté qu'à la suite de la mise en place de la ZLEC, la majorité des avantages que l'Afrique en tirerait portaient principalement sur les biens industriels, favorisant ainsi la transformation structurelle du continent. Conjuguée aux mesures de facilitation du commerce, la ZLEC faisait doubler le commerce intra-africain.

##### ***B. Il faut un moratoire sur les processus de conclusion des accords de partenariat économique***

À l'heure actuelle, la mise en place des APE n'a pas encore beaucoup progressé, alors que la première phase des négociations relatives à la ZLEC tend vers la fin. Comme il a été démontré ci-dessus, l'ordre dans lequel s'opèrent les réformes de la politique économique n'est pas sans intérêt : il existe de solides raisons de décider un moratoire sur les processus de conclusion des APE pour laisser d'abord mettre définitivement en place la ZLEC. Les incertitudes créées par le processus du Brexit confortent davantage cette solution.

En ce qui concerne l'accès aux marchés, la plupart des pays ne relevant pas de la catégorie des pays les moins avancés qui sont tributaires des préférences bénéficient déjà de celles-ci à des degrés divers dans le cadre d'autres régimes. De plus, la ZLEC réduirait certaines des difficultés découlant de l'incompatibilité des régimes de cumul en ce qu'elle mettrait en place un cadre commun pour les réseaux de cumul africains. L'harmonisation des possibilités de cumul offertes par les règles de cumul dans le cadre des APE complets d'une part et celui

---

<sup>18</sup> Cette initiative a fait l'objet d'une appréciation politique de la part de l'Union européenne, mais aucune preuve de son applicabilité sur le plan technique n'a été trouvée. Les travaux se poursuivent pour mieux l'évaluer. Les résultats préliminaires portent à croire qu'elle n'est que partiellement applicable du point de vue technique.



des APE intérimaires d'autre part renforcerait les capacités des chaînes de valeur régionales. Le faire à l'issue des négociations relatives à la ZLEC permettrait de tirer parti des acquis de celle-ci.

Qui plus est, la ZLEC n'est qu'une des composantes du processus d'intégration régionale défini dans le traité d'Abuja. L'approfondissement de l'intégration sera de plus en plus subordonné à l'harmonisation des engagements extérieurs du continent. Ce processus démarrera lors l'application de l'accord tendant à la mise en place de la ZLEC. En conséquence, certains pays africains jugeront peut-être utile de renégocier les dispositions des APE. D'ailleurs, la résistance qui se manifeste dans certaines parties du continent à l'égard des APE est de nature à encourager les pays à exiger la réouverture des négociations sur certaines dispositions. À cet égard, les APE qui n'ont pas encore été mis en place n'emportent aucun coût d'exécution et n'aggravent pas davantage la complexité de l'harmonisation continentale par la création de pratiques héréditaires.

### ***C. Un meilleur partenariat Afrique-Union européenne peut être conçu de façon prospective***

De fait, un moratoire sur les processus des APE jusqu'à la conclusion de l'accord tendant à la mise en place de la ZLEC profiterait à toutes les parties. La ZLEC est censée surpasser les zones de libre-échange courantes. Elle constituera une base pour assurer la cohérence des politiques commerciales dans le continent et donnera un visage nouveau à l'Afrique en faisant d'elle un regroupement unifié et plus solide ayant les mêmes ambitions en matière d'échanges commerciaux et de développement. Une fois qu'elle sera en place, les pays africains seront mieux à même de progresser sur la voie de l'harmonisation de leurs relations avec l'UE. Comme il a été indiqué plus haut, l'approche fragmentaire appliquée jusqu'à présent dans les négociations relatives aux APE a créé de nombreuses complications d'ordre pratique qui mettent en péril les priorités de l'Afrique. Dans le même ordre d'idées, l'UE est aussi gênée par la longueur des processus de négociation et les difficultés éprouvées dans l'application des accords.

En conséquence, les pays africains jugeront peut-être utile d'envisager la création d'une zone de libre-échange Afrique-UE unique, intégrée et homogène après la mise en place de la ZLEC. Le prochain Sommet Union africaine-Union européenne est l'occasion de jeter les bases d'un nouveau type de relations. Il convient dès lors de mettre au point une position commune sur la stratégie continentale permettant de mettre en œuvre (le cas échéant) et de consolider les relations commerciales entre l'Afrique et l'UE d'une manière favorable aux orientations du continent. On peut produire des résultats avantageux pour tous par un enchaînement scrupuleux et stratégique de la mise en place des zones de libre-échange. L'élaboration d'une feuille de route définissant les dispositions à prendre pour mettre en place une telle zone de libre-échange avec l'UE serait donc une solution très pratique et éventuellement acceptable par tous pour traiter un sujet qui constitue de longue date une source de tensions entre l'Afrique et ses partenaires européens.

comme objectif de terminer la première phase de négociations en 2017. Une fois entré en vigueur, l'accord relatif à la ZLEC couvrira plus d'un milliard de personnes et offrira des possibilités importantes aux pays africains et à leurs partenaires commerciaux. Cependant, le processus de mise en place de la ZLEC pose le problème de la cohérence des politiques commerciales internes et externes. À mesure que l'Afrique se dirige vers une intégration plus profonde, il est essentiel que ses engagements externes, notamment les zones de libre-échange avec l'UE, soient harmonisés avec les priorités internes.

La présente note de stratégie comprend cinq sections, la première étant l'introduction. La section 2 présente les dispositions actuelles ouvrant à l'Afrique l'accès au marché européen et l'état d'avancement des négociations sur les APE. La section 3 examine les conséquences des dispositions clés des APE, en particulier celles relatives aux règles d'origine, pour l'intégration régionale de l'Afrique et le programme de développement industriel. La section 4 expose des considérations stratégiques clés. La section 5 formule en conclusion quelques recommandations.

## II. Conditions d'accès actuelles des pays africains au marché de l'UE et état d'avancement des négociations sur les APE

À l'heure actuelle, divers régimes sont appliqués aux pays africains en matière d'accès au marché de l'UE (tableau 1). Ces arrangements sont les suivants :

- Deux pays bénéficient du traitement de la nation la plus favorisée (NPF) ;
- Deux pays bénéficient du régime général du système généralisé de préférences ;
- Un pays bénéficie du régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable ;
- 31 pays bénéficient de l'initiative « Tout sauf les armes » ;
- 18 pays ont passé des accords de libre-échange, dont 14 APE.

Tableau 1  
Accès des pays africains au marché de l'UE

Traitement de la nation la plus favorisée	Système généralisé de préférences	Régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable	Tout sauf les armes		Accord de libre-échange et APE
Gabon Libye	Congo Nigéria	Cabo-Verde	Angola Bénin Burkina Faso Burundi Comores Djibouti Érythrée Éthiopie Gambie Guinée Guinée-Bissau	Ouganda République centrafricaine République démocratique du Congo République-Unie de Tanzanie Rwanda Sao Tomé-et-Principe Sénégal Sierra Leone Somalie	Afrique du Sud Algérie Botswana Cameroun Côte d'Ivoire Égypte Ghana Kenya Lesotho Madagascar Maroc Maurice Mozambique

## **V. Recommandations**

1. La création de la ZLEC doit être la priorité des pays africains en matière de politique commerciale. À cet égard, il est recommandé de décider un moratoire sur les processus de conclusion des APE jusqu'à l'aboutissement du processus de mise en place de la ZLEC.
2. Pour lancer le processus, les experts techniques de l'Union africaine et de l'UE doivent constituer un groupe de travail chargé d'examiner les modalités de mise en œuvre de la recommandation relative à un moratoire sur les processus de conclusion des APE. Ce groupe de travail devra faire rapport aux commissaires au commerce de l'Union africaine et de l'UE dans un délai fixé d'un commun accord par les parties.
3. À l'avenir, les pays africains doivent adopter une approche plus unifiée à l'égard des relations commerciales entre l'Afrique et l'UE. Une feuille de route visant à la conception et à la mise en place d'une zone de libre-échange continentale avec l'UE doit être élaborée avec le concours de l'Union africaine et de la CEA.
4. Aux fins du cinquième Sommet Union africaine-Union européenne, il convient de mettre au point et d'adopter une position commune militant en faveur de la conclusion d'un accord commercial global entre l'Afrique et l'UE après la mise en place de la ZLEC.