



Nations Unies  
Commission économique pour l'Afrique



## **Note d'information**

# **Relations commerciales entre les États-Unis d'Amérique et l'Afrique après l'AGOA**

**11 juin 2019**

## **Contexte**

### **Les relations commerciales entre les États-Unis d'Amérique et l'Afrique dans le cadre de la loi en faveur de la croissance de l'Afrique et son accès aux marchés (AGOA)**

Dans le langage commercial, la loi en faveur de la croissance de l'Afrique et son accès aux marchés (AGOA) désigne une loi adoptée par le Congrès des États-Unis qui prévoit, pour tout produit remplissant les conditions nécessaires et originaire des pays africains situés au sud du Sahara éligibles, un accès unilatéral, c'est-à-dire, un accès non réciproque, préférentiel et, en substance, en franchise de droits, au marché des États-Unis. Comme les États africains qui en sont bénéficiaires ne sont pas tenus d'octroyer un accès en franchise de droits comparable à des produits similaires qui arrivent sur leurs marchés en provenance des États-Unis, l'AGOA est donc un exemple type de ce que l'on appelle les régimes préférentiels non réciproques unilatéraux. L'instrument comparable en Europe serait la législation de l'Union européenne en vigueur depuis 2001 appelée « Tout sauf les armes » (TSA), qui accorde un accès en franchise de droits similaire au marché unique de l'Union européenne pour tous les produits, sauf les armes, en provenance des pays les moins avancés (PMA). Bien qu'il existe de nombreuses similitudes entre les régimes AGOA et TSA, ceux-ci diffèrent sur un point important : alors que dans le cadre de l'AGOA, les tarifs préférentiels s'appliquent sur une base géographique (en principe, seuls les pays africains subsahariens sont éligibles), dans le cadre de TSA, les préférences sont accordées en fonction du niveau de développement des pays, sur la base du classement des pays désignés par les Nations Unies comme pays les moins avancés, dont 33 se trouvent en Afrique.

En théorie, en discriminant en faveur de leurs groupes respectifs de pays bénéficiaires à l'exclusion d'autres pays, ces deux régimes enfreignent les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) relatives à la non-discrimination (la clause du traitement de la nation la plus favorisée, en particulier). Toutefois, comme TSA est un régime préférentiel qui s'applique à l'intégralité des pays les moins avancés, il tombe sous le coup de l'exception légale au principe NPF prévue par la « Clause d'habilitation » de 1979. Par contre, comme l'AGOA repose sur la géographie et non le niveau de développement, celui-ci ne bénéficie d'aucune exception générale aux décisions de l'OMC ; le régime opère dans le respect des lois uniquement grâce à une dérogation d'une durée limitée accordée par le Conseil général de l'OMC le 30 novembre 2015, dérogation qui prend fin le 30 septembre 2025, date d'expiration du régime lui-même. C'est en raison de cette expiration prochaine de l'AGOA, soit à la date du 30 septembre 2025, que nous assistons actuellement à des négociations et des discussions préparatoires, certes encore peu nombreuses, entre les États-Unis et l'Afrique.

### **Contribution de l'AGOA aux exportations africaines vers les États-Unis**

L'impact de l'AGOA, s'agissant d'améliorer les exportations africaines vers le marché américain, est généralement considéré comme négligeable. En effet, en 2018, une part importante des exportations africaines vers les États-Unis était concentrée sur les ressources extractives, le pétrole, le gaz et les produits pétroliers représentant 73 % des importations américaines en provenance de la région dans le cadre du programme. Bien entendu, les importations américaines de pétrole brut font rarement l'objet de droits, même lorsque celles-ci impliquent des pays non bénéficiaires de l'AGOA. Des voix se sont également élevées contre le fait que l'éligibilité des pays est déterminée annuellement par le Gouvernement des États-Unis (une décision non susceptible de recours) faisant des États-Unis un marché imprévisible pour les exportateurs africains. De plus, en 2017, la décision de suspendre le régime de franchise de droits pour tous les produits vestimentaires en provenance du Rwanda éligibles à

l'AGOA, en raison du refus de ce dernier de lever l'interdiction portant sur l'importation de vêtements usagés des États-Unis, a porté un énorme préjudice à l'image de l'AGOA.

### **Les positions des États-Unis sur le commerce de l'après-2025 avec l'Afrique : généralités**

Dans une allocution prononcée devant le corps diplomatique africain à Washington, D.C., le 14 novembre 2018, le Représentant adjoint au commerce des États-Unis a fait ressortir que l'Afrique était, pour les États-Unis, une priorité absolue et a salué la conclusion de l'Accord portant création de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECA), un instrument qui devrait faire de l'Afrique un continent prospère. Il a ensuite indiqué qu'au fur et à mesure que les pays africains s'ouvriraient mutuellement leurs marchés, l'Afrique devrait également renforcer ses relations commerciales avec les États-Unis. Il a rappelé que la création de zones de libre-échange entre les États-Unis et les pays africains disposés à les intégrer était la voie à suivre. Bien que l'AGOA ait été un succès, il a observé :

« que l'efficacité d'un programme préférentiel, à sens unique et limité dans le temps, à encourager les investissements et à favoriser des liens commerciaux à long terme, ne peut être que modérée. Pour exploiter pleinement le potentiel de nos relations, nous devons élaborer un cadre de réciprocité solide et durable pour l'avenir du commerce entre les États-Unis et l'Afrique ».

Une proposition qui ne signifie toutefois pas que les États-Unis envisagent, du moins pour le moment, un accord avec l'ensemble de l'Afrique, agissant collectivement. Le Représentant adjoint au commerce des États-Unis l'a particulièrement souligné dans l'extrait suivant :

« Nous reconnaissons et acceptons le fait que tous les pays africains ne sont pas intéressés par un accord de libre-échange avec les États-Unis, ou ne sont pas prêts à s'engager à l'heure actuelle ».

Il s'agit là du point clé de la nouvelle proposition : les États-Unis sont résolus à mettre fin au régime unilatéral de l'AGOA et à le remplacer par une mosaïque d'accords de libre-échange réciproques, que le pays souhaite négocier séparément avec chaque pays africain désireux de le faire. Il va sans dire que cette position soulève un certain nombre de préoccupations du côté africain, notamment :

a) Elle sape l'objectif de mise en place progressive d'un marché unique africain, tel qu'explicitement reconnu à l'article 3 (a) de l'Accord portant création de la ZLECA ;

b) Elle encourage les pays africains à agir contrairement à plusieurs décisions prises par l'Assemblée de l'Union africaine les incitant, « en un seul bloc et parlant d'une seule voix, à interagir avec les partenaires extérieurs », ce qui risque ainsi d'aller à l'encontre de la vision et de l'ambition de longue date qui, tel que formulé dans l'Agenda 2063 de l'Union africaine, engage l'Afrique à continuer d'« agir collectivement pour promouvoir nos positions et intérêts communs sur la scène internationale », un engagement considéré comme essentiel à « l'unité et la solidarité africaines face à l'ingérence extérieure persistante » ; et

c) Elle complique inutilement le programme d'intégration de l'Afrique, pas seulement au niveau continental, mais également au niveau régional, car on peut envisager une situation dans laquelle un pays, par exemple l'Ouganda, négocierait un accord de libre-échange

avec les États-Unis, alors que d'autres membres de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) ou du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) ne le feraient pas.

### **Les positions des États-Unis sur le commerce de l'après-2025 avec l'Afrique : par secteur**

L'effet préjudiciable probable des positions des États-Unis en ce qui concerne la négociation de futurs accords de libre-échange avec des pays africains sur une base individuelle ne se limite pas aux préoccupations systémiques générales mentionnées ci-dessus ; certaines questions spécifiques à quelques secteurs sont susceptibles de poser problème à l'Afrique. La position des États-Unis à l'égard des produits agricoles et du commerce numérique peut être citée à titre d'exemples.

S'agissant du secteur agricole, les préoccupations sont plus ou moins connues et portent sur : a) le recours à des subventions inéquitables, parfois illégales, qui entraînent une production excessive sur le marché local et un « dumping » ultérieur sur les marchés internationaux ; et b) l'utilisation de techniques de production agricole modernes et d'intrants qui heurtent parfois des sensibilités culturelles, pouvant même dans certains cas se traduire par des préoccupations liées au commerce (comme ce fut le cas en 2002 lorsque le Zimbabwe, malgré une grave crise alimentaire à l'époque, fut contraint de refuser une aide alimentaire des États-Unis incluant des cultures génétiquement modifiées, en partie parce que le fait d'accepter une telle aide aurait compromis ses exportations agricoles vers l'Union européenne et d'autres pays où les organismes génétiquement modifiés (OGM) sont interdits).

En ce qui concerne le commerce numérique, les États-Unis mènent actuellement une diplomatie de haut vol dans toutes les instances pour veiller à ce que tout accord de libre-échange futur leur permette de tirer parti de leurs avantages concurrentiels largement reconnus dans le secteur des technologies numériques, y compris par le biais du commerce électronique au sens large, c'est-à-dire, tel que défini dans la Déclaration sur le commerce électronique mondial adoptée par l'OMC le 25 septembre 1998, selon laquelle le terme « commerce électronique » s'entend de « la production, de la distribution, de la commercialisation, de la vente ou de la livraison de marchandises et services par des moyens électroniques » (voir le document WT/L/274 daté du 30 septembre 1998). La récente déclaration du Représentant adjoint au commerce des États-Unis mérite à nouveau d'être citée ici. Selon ses propres mots :

« Le commerce numérique est un domaine d'intérêt particulier dans nos récentes négociations commerciales. Notre nouvel accord commercial avec le Canada et le Mexique comprend les règles de commerce numérique les plus ambitieuses jamais négociées. Ces dispositions incluent :

L'interdiction d'obstacles à la circulation transfrontière des données ;

L'interdiction de politiques de localisation des données qui obligent les entreprises à localiser les serveurs et les données dans un pays ;

L'interdiction d'appliquer des mesures discriminatoires aux produits numériques tels que les logiciels, la musique numérique et les livres électroniques ;

Des protections contre l'obligation de transférer une technologie ou de divulguer un code source et des algorithmes informatiques propriétaires en tant que condition d'accès au marché.

Nous espérons et comptons reproduire ces dispositions dans tout accord commercial futur liant les États-Unis [aux] pays africains ».

Bien qu'on s'accorde de plus en plus en Afrique sur le fait que les pays africains devraient prendre part à ce débat afin d'exploiter la technologie numérique au service de leurs aspirations nationales en matière de développement, certaines des priorités clés évoquées par les États-Unis, telles que leur volonté d'interdire les politiques de localisation des données ou les exigences de transfert de technologie, semblent inacceptables pour les pays africains. En effet, c'est en raison de telles craintes que pratiquement tout le continent, à l'exception notable du Nigéria et plus récemment du Bénin, a boycotté l'initiative visant à négocier un nouvel accord plurilatéral sur les aspects commerciaux du commerce électronique à l'OMC, lancée à Davos, en Suisse, le 25 janvier 2019.

## **Perspectives**

Compte tenu, d'une part, des critiques à l'encontre de l'AGOA soulignées précédemment, d'autre part, des menaces posées par la proposition des États-Unis de remplacer l'AGOA, l'Afrique se doit de décider quelles seront ses prochaines étapes. Au nombre des choix qui s'offrent aux pays africains figurent probablement les suivants : a) demander le renouvellement de l'AGOA dans sa forme actuelle ou avec des modifications mineures, peu significatives ; b) accepter la proposition des États-Unis de négocier des accords de libre-échange ; ou c) proposer une troisième option, telle que la négociation d'une zone de libre-échange unique avec les États-Unis, l'Afrique agissant en bloc.

Les efforts actuellement déployés pour trouver un remplaçant à l'accord de partenariat de Cotonou avec l'Union européenne semblent indiquer qu'il est probable que la position de départ par défaut de nombreux pays africains sera la demande de renouvellement de l'AGOA, demande ayant peu de chance d'être acceptée par les États-Unis. L'Union européenne a déjà créé un précédent en imposant avec succès des accords de partenariat économique aux pays africains, y compris en utilisant comme prétexte les exigences de compatibilité avec les règles de l'OMC - une stratégie que les États-Unis ne manqueront sans doute pas d'imiter cette fois-ci. Comme mentionné plus haut, la proposition des États-Unis consistant à négocier sur une base individuelle des accords de libre-échange avec les pays africains désireux de le faire compromettra, pour sa part, le programme d'intégration de l'Afrique à deux niveaux : au niveau des communautés économiques régionales et au niveau de la ZLECA. Il s'agit donc du pire scénario possible pour l'Afrique. Le meilleur des scénarios pour l'Afrique, qui serait la négociation d'un accord de libre-échange avec l'ensemble du continent agissant en un seul bloc, se heurtera, lui, à des obstacles dressés au sein de l'Afrique elle-même ainsi que par les États-Unis. Cela mérite d'être étudié soigneusement et systématiquement. La mesure dans laquelle l'Afrique devra faire face aux problèmes sectoriels évoqués précédemment dépendra, bien entendu, de la configuration des négociations elles-mêmes. À cet égard, la CEA, en étroite collaboration avec la Commission de l'Union africaine, devrait envisager le lancement d'un programme de travail pour étudier toutes les options et proposer une solution viable sans délai aux dirigeants du continent.

Enfin, étant donné que l'AGOA arrive à échéance en 2025, date à laquelle l'Administration américaine aura changé, faisant probablement place à de nouvelles idées et priorités pour les relations commerciales des États-Unis avec l'Afrique, on pourrait être tenté d'avoir recours à des manœuvres dilatoires. Cette idée devrait toutefois être déconseillée, car il est peu probable que change l'orientation générale de la politique commerciale des États-Unis, même si les dirigeants changent au plus haut niveau. L'Administration Obama, par exemple,

maintenait pratiquement la même position que l'Administration Trump sur les relations post-AGOA entre les États-Unis et l'Afrique. En effet, comme indiqué plus haut, l'Union européenne montre déjà la voie en la matière. Dans le domaine de la réglementation du commerce international, les États-Unis emboîtent généralement le pas à l'Union européenne. Par conséquent, plus tôt l'Afrique présentera une proposition mûrement réfléchie, mieux vaudra.