

# Ce qui va être différent avec **‘AGOA 2.0’**

Aperçu de la position de l'Afrique sur le processus d'examen de l'AGOA

---

Livre blanc | Avril 2014



Nations Unies  
Commission économique  
pour l'Afrique



Union africaine

## Commandes

Pour commander des exemplaires du rapport **Que va-il changer avec 'AGOA 2.0'**:  
*Aperçu de la position de l'Afrique sur le processus d'examen de l'AGOA*, veuillez contacter :

Publications  
Commission économique pour l'Afrique  
P.O. Box 3001  
Addis-Abeba, Éthiopie  
Tél: +251-11- 544-9900  
Télécopie: +251-11-551-4416  
Adresse électronique: [ecainfo@uneca.org](mailto:ecainfo@uneca.org)  
Web: [www.uneca.org](http://www.uneca.org)

© Commission économique pour l'Afrique, 2014  
Addis-Abeba, Éthiopie

Tous droits réservés  
Premier tirage: juillet 2014

Toute partie du présent ouvrage peut être citée ou reproduite librement. Il est cependant demandé d'en informer la Commission économique pour l'Afrique et de lui faire parvenir un exemplaire de la publication.

Conception par **Morgenthau Stirling** | Washington, DC  
Section des publications et de la documentation (PDS),  
Commission économique pour l'Afrique

Photo de couverture: Morgenthau Stirling/African Business

# Ce qui va être différent avec **‘AGOA 2.0’**

---

Aperçu de la position de l'Afrique sur le processus d'examen de l'AGOA

Livre blanc | Avril 2014



Nations Unies  
Commission économique  
pour l'Afrique



Union africaine

## Table des matières

Avant-propos	v
Remerciements	vii
Résumé	1
1. Introduction	3
2. Bilan des années passées	5
2.1 Aperçu des résultats de l'AGOA	5
2.2 Entraves au commerce sous l'AGOA	7
3. Justification de la reconduction de l'AGOA	11
3.1 Meilleure préparation des pays éligibles à l'AGOA	11
3.2 Aligner l'AGOA avec les aspirations des pays africains en matière de développement	14
3.3 Appui aux efforts d'intégration régionale en Afrique	14
3.4. Les besoins particuliers de l'Afrique	16
4. Pertinence des régimes commerciaux préférentiels et réciproques tels que les accords de partenariat économique au Processus de révision de l'AGOA	18
5. Éléments d'une AGOA améliorée	21
5.1 Intégrer pleinement la disposition sur les tissus en provenance de pays tiers dans l'AGOA révisée.	21
5.2 Couverture des produits	21
5.3 Règles d'origine révisées	22
5.3 (i): Envisager d'assouplir les règles d'origine de l'AGOA pour permettre aux pays africains de faire partie de la chaîne de valeur mondiale.	22
5.3 (ii) Revoir les règles d'origine pour les conserves de thon	23
5.4 Admissibilité des pays (alternatives pour le retrait unilatéral)	23
5.5 Dispositions sur le reclassement	24
5.6 Promotion des investissements américains en Afrique	25
5.7 Simplification de l'aide américaine aux pays africains	25
5.8 Établir les fondations de l'Accord de libre-échange entre les États-Unis et l'Afrique (ALE)	26
5.9 Forum de l'AGOA: Maintenir l'élan	27
Conclusions et recommandations	29



## Avant-propos

Le Forum 2013 de l'AGOA tenu à Addis-Abeba, en Éthiopie, s'est achevé sur une note positive, les États-Unis s'étant engagés à œuvrer pour que cette loi soit reconduite au-delà de 2015. Pour assurer la sécurité et la prévisibilité des échanges et des investissements- et pour en éviter en même temps l'interruption inutile- les États-Unis et l'Afrique ont convenu que l'AGOA devrait être reconduite en temps opportun et pour une période suffisamment longue pour profiter à tous les acteurs stratégiques.

Lors du Forum, le Représentant pour le commerce des États-Unis, Ambassadeur Michael Froman, a également exprimé le désir de lancer un examen complet du programme de préférences commerciales de l'AGOA pour définir la nature de la coopération économique et commerciale entre les États-Unis et l'Afrique subsaharienne au-delà de 2015. Il s'est dit vivement intéressé de connaître le point de vue de l'Afrique concernant le processus d'examen.

En ma qualité de Président en exercice de l'Union africaine, j'ai demandé à la Commission de l'Union africaine (CUA) et à la Commission économique pour l'Afrique (CEA) de contribuer au processus d'examen. Comme suite à cette demande, une équipe composée de représentants du Centre africain de politique commerciale (CAPC), de la CEA et de la CUA a établi un livre blanc exposant la position de l'Afrique. L'équipe a également travaillé en étroite collaboration avec le Groupe des ambassadeurs africains en poste à Washington.

Je tiens à remercier tous ceux qui ont contribué à la présentation des positions africaines sur la façon de faire davantage de l'AGOA un instrument mutuellement bénéfique et espère sincèrement que l'Administration Obama et le Congrès des États-Unis prendront cette vision collective en compte dans le processus d'examen de l'AGOA.

Cordialement

Signé

Le Premier Ministre de la République fédérale démocratique d'Éthiopie,

**Hailemariam Dessalegn**

1er avril 2014

**À: Ambassadeur Michael Froman**

Représentant des États-Unis pour le commerce  
Washington DC

Monsieur l'Ambassadeur,

### **Aperçu de la position de l'Afrique sur l'AGOA**

En réponse à votre lettre datée du 30 septembre 2013, le Premier Ministre M. Hailemariam Desalegn, a, - comme dans l'avant-propos - exprimé son désir d'apporter la contribution de l'Afrique au processus d'examen de l'AGOA. À cette fin, le Premier Ministre a, en sa qualité de Président en exercice de l'Union africaine, demandé à la Commission de l'Union africaine et à la CEA de mettre sur pied une équipe chargée de travailler sur un livre blanc décrivant le point de vue du continent sur la coopération commerciale et économique de l'après-2015 entre les États-Unis et l'Afrique.

En ma qualité de Président en exercice du Forum consultatif des ministres africains du commerce, j'ai le plaisir de partager ce livre blanc avec vous.

- i) Le document montre que l'AGOA est sur la bonne voie, mais n'a pas encore réalisé tout son potentiel.
- ii) Il décrit les réalisations et les lacunes de l'AGOA et prévoit des solutions pour améliorer le mécanisme afin qu'il atteigne ses objectifs.
- iii) Le livre blanc porte sur l'engagement pris par l'Afrique de faire face à ses contraintes par la mise au point de stratégies nationales de réponse à l'AGOA et de différents documents connexes.
- iv) Enfin, l'Afrique plaide pour la reconduction de l'AGOA avant septembre 2014, ce qui démontre que tant le continent que les États-Unis peuvent y trouver leur compte. Après tout, l'Afrique est passée de l'étape des défis de développement du XIXe siècle à relever à celles des opportunités de ce siècle à saisir.

Au nom de mes collègues ministres, je voudrais profiter de cette occasion pour réaffirmer notre conviction que le processus d'examen de l'AGOA ne doit pas se perdre dans d'interminables détails au détriment d'une reconduction sans interruption et rapide du mécanisme.

C'est dans cet esprit que le document ci-joint porte davantage sur des problèmes essentiels plutôt que sur la recherche de réponses à un large éventail de questions.

Je crois fermement que l'AGOA incarne notre aspiration commune à voir les pays d'Afrique subsaharienne devenir des membres à part entière de l'économie mondiale et suis impatient de travailler avec vous pour concrétiser cette aspiration.

Cordialement,

Signé

**Kebede Chane,**

Le Ministre du commerce de la République  
fédérale démocratique d'Éthiopie

- a) Bureau du Premier Ministre de la République fédérale démocratique d'Éthiopie
- b) Ministère des Affaires étrangères de la République fédérale démocratique d'Éthiopie
- c) Mme Shannon Nagy Cazeau, Ambassade des États-Unis d'Amérique en Éthiopie
- d) Commission de l'Union africaine
- e) Commission économique pour l'Afrique, Addis-Abeba
- f) Ambassades de pays admissibles au bénéfice de l'AGOA accréditées à Washington.

# Remerciements

**Nous remercions tout particulièrement:**

Eyob TekalignTolina . TaranaLoumabeka  
Treasure Mapphaanga . Simon Mevil .  
Jane Karonga . StephenKaringi .  
Festus Fajana . Dennis Matanda

**qui ont collaboré à la rédaction du présent livre blanc.**




Nations Unies  
Commission économique  
pour l'Afrique



Union africaine





‘...Outre la reconduction de l’AGOA, au plus tard en octobre 2014, pour éviter des pertes inutiles pouvant résulter de l’annulation de commandes et une éventuelle délocalisation d’entreprises actives en Afrique, il est également recommandé dans le présent document de renforcer le programme...’



## Résumé

L'African Growth and Opportunity Act (Loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique), qui est le pilier central des relations économiques et commerciales entre les États-Unis et l'Afrique subsaharienne, expire en septembre 2015. En conséquence, des discussions sont en cours pour déterminer la nature de ces relations après 2015.

L'Administration Obama et le Congrès des États-Unis ont tous les deux demandé une évaluation des 13 années d'existence de ce programme unilatéral et de son potentiel futur. D'importantes questions se posent sur ses réalisations et ses échecs, ainsi que sur ses forces et ses faiblesses. Il s'agit dans la présente étude de contribuer aux débats en cours en mettant en exergue ce que les pays admis au bénéfice de l'AGOA pensent du processus d'examen de ce programme.

Il ressort d'un examen approfondi de l'AGOA que si les flux commerciaux entre les bénéficiaires du programme et les États-Unis ont presque triplé - à 70% grâce à l'AGOA - ces flux ne reflètent pas encore la symbiose naturelle qui doit exister entre la plus grande économie du monde et la région à la croissance la plus rapide du monde.

Cette sous-utilisation de l'AGOA est, en grande partie, due à des problèmes d'offre concernant l'Afrique: contraintes de capacité, manque d'infrastructure, lacunes institutionnelles, difficultés économiques, inexpérience en matière de marketing et de mise en marché, risque politique et problèmes liés aux exigences du marché américain, entre autres. En outre, l'incertitude et les courts délais associés à l'AGOA représentent aussi des contraintes supplémentaires. À cela s'ajoute la diminution des mesures devant inciter les multinationales américaines à commercer avec l'Afrique et à y investir.

Néanmoins, en dépit de l'ampleur des difficultés actuelles et de la faiblesse des échanges commerciaux, les objectifs visés à travers l'AGOA - accroissement des échanges commerciaux et des investissements entre les États-Unis et l'Afrique, diversification des

économies africaines, promotion d'une croissance économique soutenue, réduction de la pauvreté et meilleure intégration du continent dans l'économie mondiale - restent toujours accessibles et peuvent être pleinement réalisés par les États-Unis et l'Afrique.

Le présent document commence par un appel à reconduire l'AGOA sans discontinuité pour une période d'au moins 15 ans. Il fait valoir que l'AGOA reconduite, baptisée AGOA 2.0, pourrait être un mécanisme complètement différent et encore plus bénéfique tant pour les États-Unis que pour l'Afrique, dans la mesure où existe désormais du côté africain la volonté de profiter davantage de l'énorme opportunité qu'il offre.

Comme l'illustrent des initiatives prises par certains pays d'élaborer des stratégies nationales de réponse à l'AGOA et de s'attaquer de façon stratégique et efficace aux contraintes de l'offre, il existe d'autres raisons impérieuses de reconduire ce programme, notamment la nécessité que ce dernier réponde aux besoins particuliers de l'Afrique et aux aspirations au développement d'un certain nombre de pays africains qui s'efforcent d'atteindre le statut de pays à revenu intermédiaire d'ici à 2025 ou 2030.

Il est important de noter que, compte tenu du rôle de l'AGOA dans la promotion des chaînes de valeur régionales, sa non-reconduction, est-il fait valoir dans ce document, entraverait l'élan que ce programme avait contribué à créer dans le processus régional au cours de la dernière décennie. Étant donné qu'elles sont pour la plupart encore fragiles et de taille relativement modeste, c'est, sans aucun doute, en tant qu'entité économique intégrée que les économies d'Afrique subsaharienne seront mieux à même de tirer parti de l'AGOA.

Le document offre un éclairage sur les accords de partenariat économique conclus dans le cadre d'arrangements commerciaux de réciprocité et leur importance pour le processus d'examen de l'AGOA. Les résultats donnent à penser que les États-Unis ne devraient pas calquer leurs dis-

cussions commerciales avec les pays admissibles au bénéfice de l'AGOA sur celles que l'Union européenne avait eues concernant les accords de partenariats économiques (APE), en particulier du fait que le calendrier de ces discussions avait été mal choisi et que celles-ci présentaient le risque de contrarier les aspirations à l'intégration régionale de l'Afrique.

En fin de compte, le document recommande, outre la reconduction de l'AGOA au plus tard en octobre 2014- afin d'éviter aussi bien d'inutiles pertes pouvant résulter de l'annulation de commandes que la possible délocalisation des entreprises ayant des activités de production en Afrique- que le programme soit également renforcé.

À cet égard, il est proposé de faciliter la participation des pays admissibles au bénéfice de l'AGOA aux filières de l'offre mondiale et à des réseaux de distribution , en leur permettant un total accès en franchise et hors contingent au marché des États-Unis et en adaptant les règles d'origine de l'AGOA de manière à permettre aux pays africains subsahariens d'exploiter pleinement leur avantage comparatif.

On estime que l'un des moyens les plus efficaces pour y parvenir serait de permettre l'accès en franchise et hors contingent au marché américain des produits fabriqués dans la filière de l'offre mondiale, lorsqu'un certain pourcentage de ces produits a été transformé en Afrique. Il est également recommandé que la disposition de l'AGOA relative à l'utilisation de tissus fabriqués dans des pays tiers devienne partie intégrante de la loi révisée.

Dans le cadre d'une AGOA renforcée, les États-Unis devraient également simplifier l'aide américaine à l'Afrique. Par exemple, des accords AGOA pourraient être établis pour les pays ayant mis en place leurs propres stratégies nationales de réponse à l'AGOA. En ce qui concerne la promotion des investissements américains en Afrique, le Congrès américain devrait accorder

une exonération d'impôt sur les revenus rapatriés aux entreprises américaines qui investissent dans des secteurs non extractifs des pays admissibles à l'AGOA.

Avant-dernière recommandation, le Congrès américain devrait examiner de près les effets néfastes que pourrait avoir un retrait unilatéral des privilèges liés à l'AGOA sur des économies fragiles. Il devrait aussi mettre l'accent sur l'importance de renforcer le Forum annuel de l'AGOA.

Enfin, il est vivement recommandé que l'AGOA 2.0 prenne en compte un possible accord États-Unis-Afrique de libre-échange qui préserve le caractère sacré du programme d'intégration continentale et évite ainsi de favoriser la fragmentation de l'Afrique ou d'affaiblir son processus d'intégration.

# Chapitre I

## Introduction

La Loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique (AGOA) a été promulguée en mai 2000 comme titre 1 de la Loi sur le commerce et le développement de 2000. En tant que programme commercial le plus prodigieux liant les États-Unis à l'Afrique, l'AGOA se voulait un élément clef de la politique américaine de développement envers le continent, dans laquelle le commerce était considéré comme un moteur essentiel de croissance et de développement dans une économie en mondialisation rapide. Depuis 2000, le programme a permis aux produits originaires des pays admissibles d'accéder en franchise et largement hors contingent au marché américain. En plus des 4600 lignes de produits bénéficiant du système généralisé de préférences (SGP), l'AGOA permet à pas moins de 1 835 produits des pays admissibles l'accès au marché américain.

Au cours des années ayant suivi sa promulgation, l'AGOA a été modifiée afin d'en élargir la couverture de produits, d'en prolonger les délais de validité et d'y introduire des principes clefs tels que la disposition sur les tissus provenant de pays tiers. Parallèlement, le nombre de pays qualifiés pour l'AGOA a varié au fil des ans, des pays ayant été admis au bénéfice du programme et d'autres exclus, sur la base de l'évaluation annuelle des critères d'admissibilité. À l'entrée en vigueur de la Loi en 2000, 34 pays d'Afrique subsaharienne avaient été déclarés admissibles aux avantages qu'elle prévoit. Depuis le 1er janvier 2014, ce sont 40 des 49 pays remplissant potentiellement les conditions d'admission qui reçoivent des prestations en vertu de l'AGOA.

Pour pouvoir profiter pleinement de ses dispositions non réciproques, l'AGOA a exigé des pays africains admissibles qu'ils remplissent des

critères prédéterminés concernant la réforme institutionnelle et des politiques, notamment l'adoption d'une économie de marché, l'État de droit, le pluralisme politique, l'élimination des obstacles au commerce et aux investissements américains, la protection de la propriété intellectuelle, des efforts considérables de lutte contre la corruption, l'existence de politiques visant à réduire la pauvreté et à accroître les possibilités en matière de santé et d'éducation, la protection des droits de l'homme et des droits des travailleurs et l'élimination de certaines pratiques liées au travail des enfants.

Étant donné que l'AGOA et sa clause relative à l'utilisation de tissus provenant de pays tiers expirent en septembre 2015, la partie africaine appelle instamment à leur reconduction pour au moins 15 ans, tandis que l'Administration Obama et le Congrès américain ont exprimé l'espoir de voir l'AGOA prorogée sans interruption. Toutefois, les deux parties estiment que ce programme doit être renforcé afin qu'il puisse bénéficier davantage à toutes les parties prenantes. Des discussions sont en cours pour déterminer ce que pourrait être l'avenir des relations entre les États-Unis et l'Afrique.

Dans cette optique, le Représentant pour le commerce des États-Unis, l'Ambassadeur Michael Froman, a, le 30 septembre 2013, demandé à la Commission du commerce international des États-Unis de présenter quatre rapports d'enquête complets sur les relations commerciales entre les États-Unis et l'Afrique. Ces rapports devraient former la base de l'« AGOA 2.0 », comme l'a appelée l'Ambassadeur Froman au Forum d'août 2013 à Addis-Abeba (Éthiopie).

Du côté du Congrès, un groupe bipartite composé de sénateurs et de membres du Congrès a demandé au Government Accountability Office (GAO) d'effectuer une étude sur un certain nombre de questions liées à l'AGOA. Les onze questions posées dans la requête tournent autour de problèmes semblables à ceux que le Représentant pour le commerce des États-Unis avait demandé

à la Commission du commerce international des États-Unis d'examiner- problèmes relatifs aux résultats obtenus à ce jour par l'AGOA, obstacles à l'utilisation efficace de l'AGOA, questions relatives au libre-échange, modifications ou ajouts à introduire éventuellement dans l'AGOA pour la rendre plus efficace.

L'objectif de la présente étude est, par conséquent, d'un part, de contribuer à ce débat en exposant ce que les pays admissibles au bénéfice de l'AGOA pensent du processus d'examen et, d'autre part, de répondre aux préoccupations et questions actuellement soulevées par les parties prenantes aux États-Unis.

Le document s'organise en six chapitres, dont l'introduction. Le deuxième chapitre donne un aperçu des résultats de l'AGOA au cours des treize dernières années, tout en soulignant les problèmes qui empêchent l'utilisation efficace des opportunités qu'offre cette loi. Le troisième porte sur les raisons qui justifient la reconduction de l'AGOA pour une période de 15 ans au minimum. Dans le quatrième chapitre, l'on s'attache à mettre en contexte l'importance, pour les discussions sur le processus d'examen de l'AGOA, de régimes de préférences commerciales réciproques tels que les accords de partenariat économique (APE). Le dernier chapitre abordera des éléments clés devant être intégrés dans une AGOA d'après 2015 améliorée.

# Chapitre 2

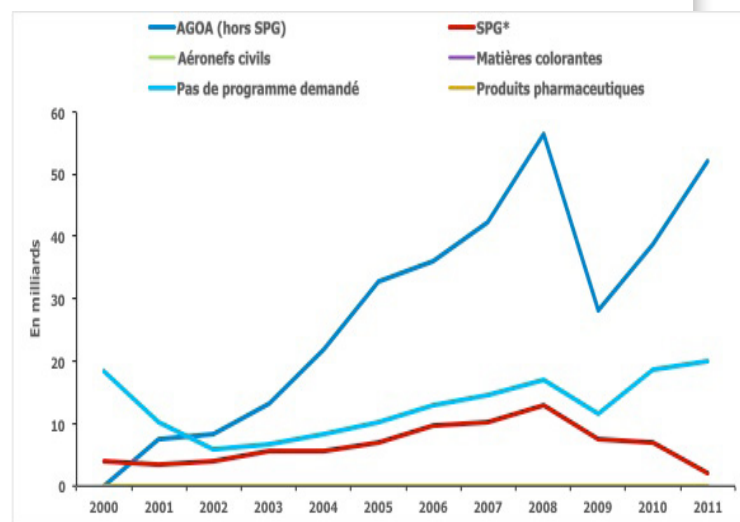
## Bilan des années passées

### 2.1 Aperçu des résultats de l'AGOA

Depuis la mise en place de l'AGOA, de nombreuses études ont été menées pour en évaluer les progrès et les réalisations. Il ressort de ces études que les échanges commerciaux de l'Afrique subsaharienne avec les États-Unis au titre de cette loi se sont accrus de façon exponentielle. D'après une étude importante effectuée par la CEA<sup>1</sup>, ce programme unilatéral a eu dès le début un impact mesurable et considérable sur la dynamique des échanges commerciaux entre les États-Unis et l'Afrique.

Entre 2001 et 2013, le volume total du commerce bilatéral entre les États-Unis et les pays d'Afrique subsaharienne admissibles à l'AGOA a presque triplé, la part des exportations ne cessant d'augmenter du fait de l'AGOA. En 2008, avant la réduction des flux des échanges entraînée par la crise financière mondiale, le total des échanges avait atteint 100 milliards de dollars; les chiffres agrégés des exportations des pays admis au bénéfice de l'AGOA s'établissaient à 81,9 milliards de dollars. En 2011, les États-Unis importaient des produits des pays bénéficiant du programme d'une valeur d'environ 53,8 milliards de dollars - soit, essentiellement, plus de 70% de toutes les importations américaines en provenance de l'Afrique subsaharienne et une augmentation significative par rapport aux 22,2 milliards de dollars d'importations en 2000 (voir la figure 1 ci-dessous<sup>2</sup>).

Figure 1: Importations américaines pour consommation en provenance de l'Afrique subsaharienne -Programme «Customs Value by Import», 2000-2011



En fait, les exportations africaines au titre de l'AGOA ont augmenté de plus de 500% au cours de la décennie, passant de 8,15 milliards de dollars en 2001 à 53,8 milliards de dollars en 2011. En 2012 seulement, les importations américaines en provenance d'Afrique subsaharienne avaient augmenté de 31% par rapport à l'exercice précédent.

Aspect moins connu de l'AGOA, ce programme a aussi bénéficié à la présence commerciale des États-Unis en Afrique. Au cours de la dernière décennie, la valeur des exportations américaines a triplé, passant de 5,6 milliards de dollars à 21,5 milliards de dollars entre 2001 et 2012. À titre d'exemple, chacun des 50 États américains a augmenté ses exportations vers l'Afrique en 2012, certains États exportant pour un total de plus de 550 millions de dollars<sup>3</sup>. Par ailleurs les experts estiment à pas moins de 1,3 million le nombre d'emplois que l'AGOA a créés au profit de 10 millions de personnes sur l'ensemble du continent, tandis que, d'après les estimations de 2011, les exportations américaines vers l'Afrique subsaharienne ont créé plus de 100 000 emplois aux États-Unis<sup>4</sup>.

1 The Africa Trade Policy Center (ATPC), A Decade 2000 - 2010 of Africa - U.S. Trade under the African Growth Opportunities Act (AGOA): *Challenges, Opportunities: A Framework for Post AGOA Engagement*, ATPC Work in Progress No. 81, 2010

2 Les années 2012 et 2013 ont vu une forte réduction des importations au titre de l'AGOA vers les États-Unis.

3 Earl Gast, Economic Statecraft: *Embracing Africa's Market Potential: Hearing before the Subcommittee on African Affairs*, 112ème Congrès, Washington, 2012.

4 U.S. Senator Chris Coons. 2013. *Embracing Africa's Economic Potential: Recommendations for Strengthening Trade Relationships between the United States and Sub-Saharan Africa*, Washington DC.



Le sénateur Chris Coons (démocrate, Delaware), Président du Sous-Comité pour l'Afrique à la Commission des relations étrangères du Sénat américain, fait observer que les liens économiques entre l'Afrique subsaharienne et les États-Unis permettent à ceux-ci de projeter les valeurs américaines sur celle-là. Il fait valoir que les entreprises américaines en Afrique peuvent asseoir de nouvelles normes en donnant l'exemple de transparence, de bonne gouvernance, de responsabilité environnementale, de politiques de travail équitables et de défense des droits de l'homme<sup>5</sup>.

Il est également possible que les investissements américains, par le biais de l'AGOA, dans la croissance économique et le développement de l'Afrique rendent celle-ci mieux disposée envers les États-Unis et contribuent à renforcer l'appui que ces derniers reçoivent du continent dans la poursuite de leurs intérêts géopolitiques et la lutte contre le terrorisme mondial. Il faudrait, néanmoins, mettre en perspective les différents aspects de la croissance apportée par l'AGOA, en soulignant que le traitement préférentiel accordé aux produits africains aux États-Unis n'a pas permis d'augmenter la part de l'Afrique du plus grand marché de consommation au monde.

Entre 1990 et 2005, la contribution de l'ensemble de l'Afrique s'est située entre 3,3% et 3,9% dans le total des échanges commerciaux des États-Unis; en 2011, cette part a connu une légère hausse, passant à 4,2% des importations américaines de marchandises. En comparaison, la part des exportations de l'Afrique vers les États-Unis a tourné autour de 18%, tandis que les exportations du continent vers la Chine sont passées de 3% à 13% dans la même période. Cela montre qu'il reste beaucoup à faire pour approfondir les relations commerciales et d'investissement des États-Unis avec l'Afrique.

En plus de promouvoir le commerce entre les États-Unis et l'Afrique, l'AGOA visait aussi à

diversifier les exportations africaines. Si elle a, sans aucun doute, facilité la production et l'exportation vers les États-Unis de certains produits transformés et manufacturés, elle n'a pas encore modifié fondamentalement la structure des exportations africaines vers ce marché. Ce sont les produits liés à l'énergie (pétrole brut, pétrole et gaz) qui dominent toujours les exportations africaines au titre de l'AGOA vers les États-Unis.

Bien que le nombre de pays exportateurs de produits non énergétiques soit passé de 13 à 22, le fait que les produits primaires continuent de dominer la dynamique commerciale entre les États-Unis et l'Afrique contraste fortement avec l'évolution des tendances dans la structure du commerce intra-africain, caractérisée par l'accroissement continu de la part des produits manufacturés dans les échanges entre les pays africains. Les produits de base et les matières premières non transformés ont dominé les exportations africaines depuis les années 1960, et c'est la raison pour laquelle les textiles et l'habillement ont été classés parmi les principaux produits transformés devant bénéficier d'un accès en franchise de droits au marché américain, en vertu de l'AGOA.

Plusieurs pays bénéficiaires de l'AGOA, dont le Kenya, le Lesotho, Madagascar, le Swaziland, le Ghana, l'Éthiopie, et Maurice, ont atteint un certain niveau de diversification des exportations grâce à leur industrie textile et de l'habillement et augmenté leurs exportations vers les États-Unis. Cependant, l'incertitude et la durée limitée de l'AGOA réduisent l'impact positif du dynamisme créé par cette législation sur la croissance du secteur du textile et de l'habillement en Afrique.

Par exemple, entre 2000 et 2009, les exportations de textiles et de vêtements en provenance de l'Afrique subsaharienne ont, grâce à l'AGOA, augmenté de 23% - passant de 748 millions de dollars à 922 millions de dollars. Au cours de la même période, les exportations de textiles et de vêtements du Bangladesh, du Cambodge et

---

5 Ibid.

du Vietnam vers le marché américain avaient augmenté, passant, respectivement, de 808 millions de dollars à 2 116 milliards de dollars, de 47 millions de dollars à 3 410 milliards de dollars et de 1 871 milliard de dollars à 5 058 milliards de dollars. Cette tendance s'explique en partie par l'expiration de l'Accord multifibres (AMF), qui avait érodé les préférences dont bénéficiaient les pays d'Afrique subsaharienne par rapport aux pays asiatiques, lesquels ne jouissaient pas des mêmes concessions en matière de droits de douane et de quota prévues par l'AGOA.

En 2009, les exportations des trois pays asiatiques susmentionnés avaient dépassé de plus de dix fois celles de tous les pays bénéficiaires de l'AGOA. À titre indicatif, les pays bénéficiaires africains ne sont pas compétitifs et continuent d'avoir besoin d'un accès privilégié au marché américain et à ceux d'autres pays développés.

Autre objectif assigné à l'AGOA: accroître les flux des investissements étrangers en Afrique. L'accès en franchise et hors quota de milliers de produits africains au plus grand marché du monde devrait servir pour les entreprises américaines et d'autres de puissante incitation à investir en Afrique. Cependant, selon le FMI, l'Afrique, qui compte six des économies les plus dynamiques du monde, ne représente que 1% des investissements directs étrangers des États-Unis.

D'après une étude de la CEA menée en 2011<sup>6</sup>, ce sont principalement des sociétés asiatiques qui investissent le plus souvent dans l'industrie africaine des textiles et de l'habillement à la place d'entreprises américaines devant investir dans ce secteur au titre de l'AGOA. En substance, s'il est évident que l'Afrique et les États-Unis ont tiré profit de leurs relations économiques et commerciales, il est tout aussi évident que le potentiel d'approfondissement de ces relations n'a pas été pleinement exploité.

6 CAPC, 2011. Report on a Survey of AGOA's Past, Present and Future Prospects: The Experiences and Expectations of Sub-Saharan Africa". Work in Progress, no 85, mai 2011. Centre africain pour les politiques commerciales.

À titre d'exemple, trois pays africains - le Nigéria, l'Afrique du Sud et l'Angola - représentaient à eux seuls 80% des exportations totales vers les États-Unis au titre de l'AGOA. En 2013, l'Afrique du Sud était le seul pays africain bénéficiaire de l'AGOA non exportateur de pétrole dont les États-Unis avaient importé des marchandises au cours de la même année.

Bien qu'elle puisse s'expliquer par les niveaux relativement faibles du développement en Afrique, cette situation reflète aussi un échec lamentable tant pour les États-Unis que pour l'Afrique à saisir les occasions commerciales et d'investissement offertes des deux côtés, américain et africain subsaharien. Si le chiffre du commerce des États-Unis avec l'Afrique a triplé, passant de 29,4 milliards de dollars à 94,3 milliards de dollars entre 2000 et 2011, celui des échanges de l'Afrique avec la Chine affiche une stupéfiante multiplication par quatorze, passant de 8,9 milliards de dollars à 127,3 milliards de dollars au cours de la même période.

## **2.2. Entraves au commerce sous l'AGOA**

Malgré des signes encourageants, les pays n'ont pas encore saisi le plein potentiel de l'AGOA. Les moyens insuffisants, les problèmes posés par les infrastructures, les problématiques liées aux institutions, les défis en matière d'économie, de marketing et de marchandisage, le sentiment d'instabilité politique et les réponses aux besoins du marché américain sont les principaux freins à l'efficacité des dispositions de l'AGOA.

### **2.2.1: Contraintes de capacité**

La qualité et la quantité des capacités de production et d'exportation vers les États-Unis restent généralement insuffisantes dans les pays éligibles à l'AGOA. Les infrastructures de production sont peu développées, poussant ainsi les entreprises à recourir à des technologies anciennes et à œuvrer à petite échelle. Ces dernières ne peuvent donc que difficilement faire le poids sur le marché américain.



Selon une étude récente réalisée conjointement par l'OMC, la CEA et la CUA, les principaux facteurs motivant les décisions des grandes entreprises en matière d'achat et d'investissement en Afrique sont non seulement les coûts de production et la taille du marché, mais aussi la capacité des fournisseurs à répondre systématiquement aux besoins de production, en dépit des contraintes importantes de capacité<sup>7</sup>.

Le faible capital en ressources humaines en Afrique explique aussi ces difficultés. Malgré l'avantage comparatif que constitue la main d'œuvre abondante et peu onéreuse des pays éligibles, le manque de formation adaptée et la mauvaise gestion des ressources humaines freinent sa transformation en avantage concurrentiel majeur. Sur l'ensemble du processus de production, les entreprises ont du mal à recruter de la main d'œuvre et à conserver les éléments de qualité, faute de formation convenable ou de motivation.

La productivité de la main d'œuvre en Afrique reste bien inférieure à celle de pays tels que la Chine et le Vietnam, ce qui signifie que la capacité des pays éligibles est en moyenne deux fois moins efficace que celle de leurs concurrents asiatiques. De plus, les aptitudes limitées à l'entrepreneuriat, notamment en termes de production de biens et de conception de projets bancaires viables, et le manque de connaissances et de capacités nécessaires pour garantir la conformité aux normes de qualité américaines empêchent les entreprises africaines de saisir toutes les perspectives offertes par l'AGOA.

Le problème est d'autant plus épineux que l'Afrique compte des micro entreprises, ainsi que des PME, dont les perspectives de croissance sont fortement limitées par les contraintes financières et par les liens lâches qu'elles entretiennent avec les institutions financières, contrairement aux quelques grandes entreprises mieux établies.

<sup>7</sup> Pour plus d'informations sur l'étude, merci de vous référer à la publication de la CEA, *Le renforcement des capacités commerciales au service de la transformation de l'Afrique: Examen critique de l'Aide pour le commerce*, Addis-Abeba, 2013.

### 2.2.2: Problèmes posés par les infrastructures

L'accès peu satisfaisant à un approvisionnement fiable en électricité, à une formation continue et à des technologies de la communication adaptées, à des réseaux de transport, routier et ferroviaire fiables, à des installations garantissant la chaîne de froid et le traitement post-récolte, illustre les principales problématiques liées aux infrastructures et se répercute sur la compétitivité des pays éligibles.

Par association, la médiocrité des services de logistique commerciale, causée par des procédures administratives fastidieuses, des formalités douanières inefficaces, et une mauvaise gestion des installations portuaires, pénalise les entreprises dépendantes des produits importés. Elle frappe également doublement les entreprises exportatrices en ajoutant au coût de production une part d'incertitude et de longs délais, ce qui est inacceptable pour la majorité des acheteurs mondiaux.

Pour les entreprises basées dans les pays éligibles à l'AGOA, la disponibilité, la qualité, les coûts des produits sont des obstacles importants à leurs activités respectives et ces problématiques alourdissent le processus d'approvisionnement (pour les produits importés comme pour les produits locaux). Dans le secteur de l'habillement, par exemple, les produits comptent pour environ 70% des coûts totaux de production et ainsi, cette incapacité à acquérir de grands volumes de produits diversifiés, répondant aux critères de prix, de qualité et de délais, rend les entreprises africaines très peu compétitives.

Les concurrents asiatiques peuvent produire des produits de grande qualité à des prix décent et dans les délais. Les chaînes de production agroalimentaire africaines pâtissent de la qualité fluctuante de leurs produits et de la difficulté à mobiliser les matières premières<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Hinh T. Dinh, et al, *Tales from the Development Frontier: How China and Other Countries Harness Light Manufacturing to Create Jobs and Prosperity*, Groupe de la Banque mondiale, 2013.

### **2.2.3: Défis économiques**

C'est principalement la peur de l'indisponibilité et de la mauvaise qualité des produits qui explique la réticence des acheteurs à se tourner vers les pays d'Afrique subsaharienne pour répondre à leurs besoins en matière d'approvisionnement. Cela est directement imputable à la trop petite taille des économies des pays éligibles et de leurs industries respectives, en termes de taille et de nombre. Cela pose des défis importants en matière d'avantages comparatifs face aux pays d'Asie du Sud-est qui disposent de bien plus d'industries. Même l'industrie du textile et de l'habillement, qui est une réussite pour l'AGO, est à la traîne face à ces principaux concurrents.

Pour s'inscrire dans la sphère mondiale de l'industrie du textile et de l'habillement, les pays éligibles doivent transformer le nombre, la taille et le type de leurs industries. L'étude susmentionnée, menée par l'OMC, la CEA et la CUA, renforce cette idée en indiquant les coûts de production et la taille des marchés comme les principaux obstacles à l'investissement et à l'achat en Afrique<sup>9</sup>.

### **2.2.4: Problématiques liées aux institutions**

Malgré les efforts déployés, les exportations depuis les pays africains dans le cadre de l'AGO n'ont pas repris au rythme attendu. Nombre de pays africains éligibles ont pourtant offert aux exportateurs l'appui nécessaire par le biais d'agences gouvernementales et d'associations commerciales et de programmes spécifiques.

Toutefois, faute d'orientation ou de coordination stratégique, certains programmes n'ont pas abouti. Ainsi, dans les pays bénéficiaires de l'AGO, ces efforts fragmentaires n'ont pas permis de dépasser les contraintes découlant du peu de synergie entre les institutions chargées de la production et des échanges. De plus, au niveau national et sous-régional, des mécanismes solides sont nécessaires pour aider les pays éligibles à tirer parti de l'AGO.

<sup>9</sup> CEA, *Le renforcement des capacités commerciales au service de la transformation de l'Afrique: Examen critique de l'Aide pour le commerce*, Addis-Abeba, 2013.

Ces dernières années, les pays éligibles se sont lancés dans la préparation de stratégies nationales d'intervention AGO pour relever ces défis institutionnels (voir la section III pour plus d'informations sur les stratégies nationales d'intervention).

### **2.2.5: Défis en matière de marketing et de marchandisage**

Le manque de capacités techniques compromet la compréhension d'un marché donné et les avantages qu'il pourrait apporter. Les entreprises des pays éligibles manquent cruellement d'expertise concernant les marchés étrangers et le marchandisage des exportations.

Une grande majorité de ces entreprises n'ont pas les moyens de correctement commercialiser et estimer le coût et le prix de leurs produits à l'exportation. Elles n'ont qu'un accès limité aux informations sur les marchés et ne jouissent pas du réseau d'affaires nécessaire pour accéder au marché américain. De plus, les producteurs ignorent les goûts et les préférences des consommateurs, et les autres pratiques de marketing et de marchandisage internationales.

### **2.2.6: Exigences du marché américain**

Les exigences impérieuses du marché américain freinent également l'intensification des exportations, en particulier celle des produits agricoles. Les normes sanitaires et phytosanitaires américaines imposent des exigences supplémentaires aux exportateurs, ce qui complique fortement l'exportation de produits agricoles sous l'AGO.

Mais le cœur du problème est le manque de sensibilisation aux exigences sanitaires et phytosanitaires et aux procédures laborieuses qui ralentissent de 2 à 3 ans l'octroi d'un agrément de conformité sanitaire pour les produits d'exportation. De plus, la plupart des produits agricoles n'ont pas de valeur ajoutée suffisante pour une exportation vers les États-Unis.

### **2.2.7: Risques politiques**

Bien que tous les continents aient de tous temps connu des conflits, l'Afrique souffre notamment de l'écart notable entre risque réel et perçu. Il ressort que l'évolution malheureuse de la situation politique dans les pays éligibles assombrit les perspectives offertes par l'AGOA. Les conflits et les guerres civiles ralentissent des pays comme la Côte d'Ivoire, le Libéria, le Mali, Madagascar, la Sierra Leone et le Soudan du Sud en détruisant leurs institutions sociales, politiques et économiques. Cependant, nous constatons parfois que le sentiment d'instabilité politique est démesuré, ce qui limite les échanges et les flux d'investissements en Afrique.

### **2.2.8: Nature de la législation AGOA**

La reprise des dispositions de l'AGOA rend ce programme unilatéral imprévisible, ce qui n'a rien d'engageant pour de potentiels investisseurs. La part d'incertitude du renouvellement est, par exemple, un obstacle majeur à l'efficacité de l'AGOA. La reconduction de la disposition autorisant l'exportation de vêtements fabriqués avec du tissu provenant d'un pays tiers l'a illustré en 2012. En effet, l'annulation des commandes passées aux bénéficiaires africains a occasionné des pertes importantes.

De plus, les sanctions et les mesures unilatérales imposées par les États-Unis ont eu pour conséquence fâcheuse d'infliger involontairement d'énormes dégâts collatéraux à des parties de bonne foi, telles que les pertes essuyées par les investisseurs américains suite à la révocation du statut de l'AGOA pour certains pays (République démocratique du Congo et Madagascar), et une perte d'emploi pour des milliers de femmes malgaches.

# Chapitre 3

## Justification de la reconduction de l'AGOA

Après cinq modifications depuis leur adoption initiale en 2000, les dispositions de l'AGOA devraient arriver à échéance en septembre 2015. Heureusement, les résultats escomptés, à savoir, l'expansion du commerce et des flux d'investissement entre les États-Unis et l'Afrique, la diversification des économies africaines, la promotion d'une croissance économique soutenue, la réduction de la pauvreté, et une meilleure intégration du continent dans l'économie mondiale, sont toujours d'actualité et doivent encore être mis en œuvre.

Lors du Forum AGOA à Addis-Abeba (Éthiopie) en 2013, la réunion consultative des ministres africains a reconnu ce potentiel et a appelé à la reconduction homogène de l'AGOA pour au moins 15 ans d'ici octobre 2014. Cela permettrait de garantir que les échanges avec les États-Unis s'ancrent sur une base plus prévisible, plus fiable, plus sûre sur le plan juridique, et qui inspirera confiance aux investisseurs. Dans ce cadre, le gouvernement Obama comme les membres du Congrès ont relayé cet appel.

Toutefois, compte tenu des résultats passés, les motivations de cet appel à la reconduction du programme de préférence ont suscité des critiques. Pour ses détracteurs, octroyer plus de temps ne donnera lieu à aucun miracle.

Dans les sous-sections suivantes, nous démontrons la nécessité de cette reconduction.

### **3.1: Meilleure préparation des pays éligibles à l'AGOA**

Il faut tout d'abord admettre la logique des critiques apportées, affirmant que la simple reconduction de l'AGOA ne va pas miraculeusement

changer l'application des dispositions.

De toute évidence, si les États-Unis et les pays bénéficiaires de l'AGOA continuent de considérer cette dernière sans rien changer, il y a peu d'espoir que les performances soient différentes.

Heureusement, ce n'est pas le cas. Dès la dixième session du Forum de l'AGOA, les ministres du commerce africains ont initié une discussion plus centrée sur l'approche stratégique à adopter pour l'AGOA, soulignant combien il était primordial que les pays bénéficiaires élaborent leurs propres stratégies nationales d'intervention.

La logique simple mais incontournable derrière cet exercice repose sur les principales contraintes décrites au chapitre 2 et il en ressort que les problèmes sont beaucoup trop complexes et interdépendants pour être traités séparément. Les efforts déployés au coup par coup pour surmonter ces difficultés n'ont pas donné de résultats; on considère donc que l'élaboration de stratégies nationales dans le cadre de l'AGOA est une méthode efficace pour s'assurer que les pays évaluent leurs difficultés de promotion des exportations de manière mieux coordonnée.

En 2012, le Centre africain pour les politiques commerciales (CAPC) de la Commission économique pour l'Afrique et la Commission de l'Union africaine ont procédé à une analyse complète des lacunes dans l'utilisation de l'AGOA. Les conclusions présentées au tableau 1 ci-dessous montrent clairement que les contraintes du côté de l'offre sont la principale raison des mauvaises performances actuelles en vertu de l'AGOA.

**Tableau 1 : Résumé de l'analyse des disparités sous l'AGOA**

Attentes	Faits	Disparités	Description des disparités
Les exportations de l'Afrique subsaharienne vers les États-Unis devaient augmenter considérablement à partir de 2000, avec une part toujours plus importante issue des préférences de l'AGOA.	Les exportations de l'Afrique subsaharienne vers les États-Unis ont considérablement augmenté depuis 2000, dont une part toujours plus importante émane des préférences de l'AGOA.	Non	N/A
Les investissements américains en Afrique devaient augmenter en proportion, avec une forte implication des petites et moyennes entreprises américaines actives en Afrique.	Les investissements américains en Afrique ont considérablement augmenté, mais dans quelques pays, de grandes entreprises restent dominantes dans les secteurs minier et des services financiers.	Oui	Investissements limités des PME américaines en Afrique  Investissements des entreprises américaines limités dans des secteurs tels que l'agriculture et l'agroalimentaire; et les usines de fabrication nécessitant beaucoup de main-d'œuvre  Concentration des investissements américains dans très peu de pays.
Les effets de l'AGOA devaient s'étendre largement aux pays bénéficiaires éligibles à l'AGOA.	L'AGOA a eu des effets très mitigés. Si elle a été bien accueillie dans plusieurs pays, elle n'a eu que de faibles répercussions dans d'autres.	Oui	La réponse des pays à l'AGOA a été limitée par la situation géographique (c.-à-dire pays enclavés par rapport aux pays côtiers) et les contraintes liées à l'offre, qui ont touché plus certains pays et secteurs que d'autres. On compte parmi ces facteurs: i) la capacité de production de l'entreprise exportatrice, ii) les différentes compétences techniques, la disponibilité des services aux entreprises et l'esprit d'entreprise, iii) la sophistication du marché international, iv) la facilitation du commerce, v) les infrastructures physiques, et vi) un appui politique efficace.
Les effets de l'AGOA sur la croissance économique devaient stimuler l'industrie légère (par exemple, textile, vêtements, cuir), ainsi que l'agriculture et l'agroalimentaire.	Les effets de l'AGOA sur la croissance des secteurs agricoles et agroalimentaires ont été très limités. Les effets sur l'industrie légère ont été limités (sauf pour les vêtements).	Oui	Le secteur n'a pas pu bénéficier des avantages de l'AGOA en l'absence d'une stratégie sectorielle solide et ciblée face aux contraintes liées à l'offre, élaborée par toutes les parties prenantes concernées; à savoir, les bailleurs de fonds publics et privés.
Les avantages devaient être temporaires - et les capacités de production des entreprises exportatrices devaient être renforcées pour tirer profit du marché américain, même après l'érosion des préférences commerciales.	Les entreprises exportatrices ont été très sensibles à l'érosion et à l'expiration de la couverture de préférence tarifaire et ont éprouvé des difficultés à renforcer leurs capacités de production.		Lacune en matière de renforcement des capacités de production dans les entreprises exportatrices.

**Source:** CUA et Centre africain pour la politique commerciale (CAPC), Directives concernant l'élaboration d'une stratégie nationale AGOA, Document conjoint de la CUA et du CAPC/CEA, 2012, Addis-Abeba.

Comme le tableau 1 ci-dessus le montre, les disparités existantes dans l'utilisation de l'AGOA s'expliquent principalement par l'absence d'approche stratégique. Une meilleure préparation, notamment avec l'élaboration de stratégies nationales d'intervention AGOA, pourrait favoriser l'application de l'AGOA.

L'expérience des pays ayant déjà initié cet exercice montre que l'élaboration d'une stratégie nationale offre aux pays africains une chance de gérer les contraintes liées à l'offre et de faire

preuve d'un nouvel engagement et d'un nouvel élan de préparation pour la nouvelle loi AGOA.

Par exemple, l'Éthiopie a pu rassembler toutes les principales parties prenantes pour convenir ensemble des domaines prioritaires pour la stratégie nationale d'intervention. La stratégie éthiopienne recense également les contraintes sectorielles spécifiques dans certains domaines prioritaires ainsi que les programmes d'appui et les interventions stratégiques visant à les surmonter. De plus, la stratégie a défini une



structure institutionnelle nationale, relevant du Premier ministre, chargée de superviser la formulation et la mise en œuvre de la stratégie.

Un rapport économique sur l'Afrique publié en 2013<sup>10</sup> indique que ce type d'initiative récompense largement les efforts d'élaboration et de mise en œuvre de stratégies industrielles jusqu'ici infructueux.

Sur la base de neuf études de cas de pays, le rapport examine les contraintes et les perspectives en Afrique et recommande un cadre politique visant à promouvoir la valeur ajoutée et une transformation économique, à savoir une industrialisation basée sur les produits de base. Capitaliser sur leurs importantes ressources humaines et naturelles et mettre en place des politiques et des stratégies pour plus de valeur ajoutée permettra aux pays africains d'initier une transformation économique qui changera les compositions sectorielles des produits, favorisant les activités à forte productivité qui sont créatrices d'emploi et qui feront sortir des millions de personnes de la pauvreté

D'un autre côté, il est clair que malgré les efforts pour créer des liens efficaces en amont et en aval, le développement de liens en faveur de l'industrialisation des produits de base au niveau du continent est limité par des contraintes structurelles et spécifiques au contexte national. Surmonter ces contraintes nationales ou industrielles implique des politiques industrielles stratégiques et systématiques définies au niveau national et tenant compte du contexte spécifique du pays. Autrement dit, les décideurs ne peuvent pas élaborer de solutions génériques simples face à des facteurs déterminants qui diffèrent fortement selon les pays, les secteurs et les chaînes de valeur<sup>11</sup>.

Les stratégies nationales d'intervention s'inscrivent dans la même lignée. Elles devraient être

10 CEA et CUA, *Tirer le plus grand profit des produits de base africains: l'industrialisation au service de la croissance, de l'emploi et de la transformation économique*, Addis-Abeba, 2013.

11 Ibid.

formulées sur la base de l'analyse approfondie de plusieurs facteurs qui influent sur le terrain économique de chaque pays. Les stratégies nationales devraient donc dépendre des capacités et des caractéristiques au niveau des entreprises, des problématiques économiques, des profils sectoriels et des caractéristiques spécifiques de la chaîne de valeur, y compris les questions institutionnelles dont notamment, les capacités des parties prenantes et étatiques.

Rappelant l'importance de la question, la huitième session ordinaire de la Conférence des ministres du commerce des États membres de l'Union africaine, tenue en octobre 2013 à Addis-Abeba, a institué un mécanisme de suivi et d'évaluation pour la mise en œuvre de l'AGOA, demandant aux bénéficiaires de présenter un rapport annuel d'évaluation sur la base de leurs stratégies nationales d'intervention. Ce rapport annuel serait également précieux pour suivre les résultats de l'AGOA au niveau continental.

Compte tenu des mauvais résultats de la plupart des pays bénéficiaires et du maintien de bon nombre des contraintes visant les exportations, il peut être légitime de se demander si les pays éligibles peuvent réellement tirer le meilleur profit des perspectives de l'AGOA grâce aux seules stratégies nationales. Mais, comme Dinh et al (2013) le suggère dans une récente analyse comparative de certains pays d'Asie et d'Afrique subsaharienne menée par la Banque mondiale, le contexte actuel en Afrique subsaharienne est assez similaire à celui de pays comme le Vietnam et la Chine au début de leur phase d'industrialisation respective<sup>12</sup>.

Il ne s'agit donc pas de se concentrer sur les problèmes existants, mais bien de définir quelle réponse stratégique leur apporter. Les bénéficiaires de l'AGOA ne doivent donc pas nécessairement attendre de régler toutes les contraintes

12 Hinh T. Dinh, et al, *Tales from the Development Frontier: How China and Other Countries Harness Light Manufacturing to Create Jobs and Prosperity*, Groupe de la Banque mondiale, 2013.

avant de lancer la transformation de leurs industries d'exportation. Les pays africains sont à la traîne, mais ils peuvent non seulement tirer des enseignements des expériences asiatiques, mais aussi obtenir de meilleurs résultats.

L'appel à l'extension des préférences AGOA n'est pas seulement motivé par l'émotion. Les pays africains apportent désormais une réponse plus stratégique aux contraintes liées à l'offre. Cependant, il apparaît clairement que la formulation d'une stratégie n'est efficace que si les interventions politiques et programmatiques identifiées dans la stratégie sont mises en place. Il faut donc déployer des efforts concertés émanant à la fois des États-Unis et des pays bénéficiaires. De plus, les régimes commerciaux préférentiels (y compris les Conventions ACP-UE de Lomé et les régimes commerciaux de l'Accord de partenariat de Cotonou) sont nécessaires, mais ne suffisent pas à améliorer la croissance économique et commerciale des pays bénéficiaires. Les contraintes liées à l'offre représentent à elles seules les principaux obstacles à l'efficacité des programmes d'accès au marché.

Dans la partie V, nous allons examiner les principaux facteurs que la nouvelle loi AGOA devrait intégrer, non seulement pour améliorer le programme, mais aussi pour atteindre ses objectifs globaux de développement économique.

### ***3.2 Aligner l'AGOA avec les aspirations des pays africains en matière de développement***

Nous devons toujours nous demander pourquoi l'Afrique a besoin de cette extension de l'AGOA. Au XXe siècle, presque tous les pays sont parvenus à se développer grâce à l'exploitation efficace du marché américain.

Ces 15 années supplémentaires reflètent le temps nécessaire à la création de chaînes d'approvisionnement et de réseaux efficaces de distribution, mais répondent aussi aux objectifs initiaux de l'AGOA. Les artisans de ce programme espéraient offrir aux pays d'Afrique subsaharienne

des possibilités majeures de transformation durable de leurs économies à travers l'expansion du commerce et des flux d'investissement entre les États-Unis et en Afrique.

Chaque signe crédible actuel montre que les économies africaines connaîtront une transformation importante dans les dix prochaines années, et si l'Afrique parvient à maintenir son dynamisme économique et les taux de croissance qu'elle a connus au cours de la dernière décennie, elle pourra très probablement marcher dans les traces des tigres asiatiques. Selon les projections, d'ici à 2025 et 2030, de nombreux pays africains auront tiré parti des perspectives de l'AGOA pour se hisser au niveau de pays à revenu intermédiaire, concrétisant ainsi les aspirations des pères de l'AGOA.

Ainsi, si l'AGOA n'était pas reconduite, les pays africains se verraient refuser une perspective de croissance à l'heure où ils commencent à exploiter leurs ressources dans ce sens. Ce serait ce que l'économiste Ha-Joon Chang, spécialiste du développement, appelle un « coup de pied dans l'échelle ».

### ***3.3 Appui aux efforts d'intégration régionale en Afrique***

La fragmentation politique, économique et géographique post-coloniale de l'Afrique a contribué à la création d'obstacles au commerce, à l'investissement et au bon fonctionnement des chaînes d'approvisionnement. L'Afrique est la région la plus coûteuse au monde pour le commerce et c'est une des causes de la stagnation du commerce intra régional. Diverses raisons expliquent la lenteur de la mise en œuvre du projet par les huit communautés économiques régionales (CER), piliers de l'intégration africaine<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> La lenteur de l'intégration régionale pourrait notamment s'expliquer par la non hiérarchisation des questions relevant de l'intégration régionale, la prolifération d'initiatives qui conduit à un manque d'harmonisation des politiques et des activités, la faiblesse des mécanismes institutionnels, le manque d'infrastructure pauvres. Toutefois, il faut admettre que l'intégration économique ne se fera pas du jour au lendemain. Même si cela prend du temps, l'Afrique s'est engagée en faveur d'une intégration commerciale et économique régionale.



Toutefois, l'intégration régionale semble récemment prendre un nouvel élan. Lors du sommet de 2012, les chefs d'État et de gouvernement africains ont appelé à la création d'une Zone de libre-échange continentale d'ici à 2017. Les efforts en faveur de l'intégration régionale sont un outil essentiel pour améliorer ces liens commerciaux intra africains et l'AGOA a un rôle crucial à jouer. En effet, l'intégration régionale est bien prise en compte, étant donné que le projet de loi prévoit notamment d'étendre l'assistance américaine aux efforts d'intégration régionale de l'Afrique sub-saharienne. Si l'AGOA n'était pas reconduite, cela briserait l'élan qu'elle a contribué à faire naître, notamment pour la promotion des chaînes de valeur régionales.

Avant de perdre son éligibilité, Madagascar avait, par exemple, fait appel à d'autres pays d'Afrique subsaharienne pour obtenir des intrants au service de son industrie du textile. La Zambie a fourni du coton, le Lesotho et Maurice l'ont approvisionné en tissus et le Swaziland en fermetures éclair. Cela illustre parfaitement combien une chaîne de valeur régionale peut tirer profit de l'AGOA. Des données concrètes et solides montrent les liens étroits entre l'AGOA et les efforts d'intégration régionale en Afrique ainsi que son rôle crucial pour le développement et la transformation économique du continent. Ainsi, reconduire l'AGOA permettrait non seulement de promouvoir l'intégration régionale par la création de chaînes de valeur régionales, mais aussi d'améliorer la compétitivité des pays bénéficiaires au sein des échanges dynamiques du commerce mondial actuel.

Une étude datant de 2013 sur la libéralisation des échanges et l'expansion du marché en Afrique de l'Est et en Afrique centrale montre qu'une intégration régionale plus poussée contribue à plus de prospérité et à intensifier la production industrielle<sup>14</sup>. Grâce à une approche basée sur le

14 CEA, *Two Decades of Trade Liberalization and Market Expansion in East Africa: Towards a New Economic Geography?* (Vingt ans de libéralisation du commerce et d'expansion des marchés en Afrique de l'Est: Vers une nouvelle géographie économique?) [En anglais], Addis-Abeba, 2013.

modèle de gravité<sup>15</sup>, ce document analyse l'influence éventuelle de la libéralisation des échanges sur les flux commerciaux, la production et la structure des exportations dans la région. La même méthode a également été appliquée au projet d'accord tripartite entre le COMESA, la SADC et la CAE. Si l'on observe des différences en termes de distribution au niveau national, les résultats suggèrent un gain de prospérité net de 10,7 milliards de dollars.

Plus important encore, l'étude montre que suite à l'accord tripartite, la hausse de la demande globale régionale a intensifié la production industrielle grâce à l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché régional. C'est un cas emblématique de l'intégration régionale comme catalyseur de la transformation structurelle. Bien sûr, la répercussion de ces avantages dépend du niveau de préparation national. Nous reviendrons sur ce point dans la partie V lors de notre réflexion sur la consolidation de l'AGOA.

Une intégration régionale réussie en Afrique sera également bénéfique aux investisseurs américains qui espèrent tirer profit des économies d'échelle réalisées avec l'entrée de nouveaux marchés. Cela permettrait de réduire les coûts de transaction et, en général, le coût des affaires en Afrique sub-saharienne. Une intégration régionale plus poussée devrait également attirer les investisseurs américains souhaitant bénéficier des économies d'échelle au lieu de devoir traiter individuellement avec chaque pays.

La création d'une ZLE continentale signifierait le regroupement d'une population de plus d'un milliard d'individus et de plus de 300 millions de consommateurs issus d'une classe moyenne en plein essor, dotés d'un pouvoir d'achat de

15 Le modèle de gravité utilise des données réelles pour évaluer la sensibilité des flux commerciaux face à des facteurs politiques étudiés. L'équation de gravité compare le logarithme naturel de la valeur en dollars du commerce entre deux pays à l'évolution de leur PIB respectif, soit un terme composite qui mesure les obstacles et les incitations au commerce entre les pays. Il s'agit généralement du suivi de la distance entre les capitales, et des modalités de mesure des obstacles aux échanges entre chaque pays et le reste du monde.

1,3 milliard de dollars des États-Unis. Comme l'explique Sen Coons, maintenir l'appui de l'AGOA à la croissance de la classe moyenne en Afrique est « un objectif louable et une stratégie intelligente qui pourra également la progression de l'emploi aux États-Unis<sup>16</sup> ».

Enfin, la reconduction de l'AGOA à l'appui des efforts d'intégration régionale permet aussi d'intégrer les grands projets de développement économique menés en Afrique, tels que le Programme de la Banque africaine de développement pour le développement des infrastructures en Afrique (PIDA), le Plan d'Action pour le développement industriel accéléré de l'Afrique (AIDA), le Programme détaillé de développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA), etc. De plus, les programmes et les projets d'intégration régionale inscrivent les accords de coopération économique et commerciale entre les États-Unis et l'Afrique dans un cadre plus durable et plus efficace.

### 3.4. Les besoins particuliers de l'Afrique

Qu'ils appartiennent aux PMA ou pas, les pays africains ont des besoins spécifiques qui devraient les rendre admissibles à un traitement différent des autres pays et régions en voie de développement de la part des pays comme les États-Unis car leurs économies restent relativement petites et fragiles et leur besoin commun d'intégration régionale demeure une priorité.

Par ailleurs, comme les pays africains souffrent d'un sérieux handicap concurrentiel sur les marchés mondiaux, l'AGOA attache une grande importance au développement du secteur du textile et du vêtement dans les pays qui y sont éligibles et à l'expansion des exportations de leurs produits vers le marché américain. C'est en reconnaissance de cette faiblesse concurrentielle que les pays émergents comme la Chine et l'Inde ont accordé aux pays africains des concessions

16 Chris Coons, *Embracing Africa's Economic Potential: Recommendations For Strengthening Trade Relationships Between The United States And Sub-Saharan Africa* (Saisir le potentiel économique de l'Afrique: recommandations pour renforcer les relations commerciales entre les États-Unis et l'Afrique sub-saharienne) [en anglais], 2013.

particulières en matière d'accès aux marchés. Un régime de préférences commerciales amélioré dans le cadre de l'AGOA 2.0 devrait permettre aux États-Unis de donner suite activement aux besoins particuliers de l'Afrique.

Ainsi qu'il ressort de l'analyse empirique entreprise par la CEA/Brookings, s'il était mis fin à l'AGOA, cela mènerait à un retour au Système généralisé de préférences (SGP) des États-Unis et à une perte de 1,3 milliard de dollars É.-U. pour l'Afrique en 2025 (par rapport au scénario de base selon lequel l'AGOA maintiendrait ses conditions actuelles). Les exportations fléchiraient gravement dans les secteurs de base comme le lait et les produits laitiers (plus de 76%), la viande, le textile, l'habillement, et les produits en cuir.

En se fondant sur la compatibilité avec l'OMC et la nécessité de respecter le principe de non-discrimination dans l'octroi de préférences au titre du SGP, on s'interroge sur le caractère approprié des mesures prises pour satisfaire aux besoins spécifiques de l'Afrique<sup>17</sup>. Il s'agit là de savoir si les États-Unis devraient accorder des concessions similaires, en matière d'accès aux marchés, aux PMA et aux non-PMA d'autres régions du monde en voie de développement. Comme indiqué dans la proposition CUA/CEA/ACP/CER de mettre au point un système de préférences commerciales commun et renforcé en faveur des PMA et des pays à faible revenu, l'exigence de non-discrimination ne veut pas dire qu'un traitement uniforme doit être accordé à tous les pays en voie de développement.

Dans cette logique, l'Organe d'appel de l'OMC a déclaré, dans l'affaire intitulée CE-Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement (2004), que « Nous interprétons le paragraphe 3 c) [de la Clause d'habilitation] comme autorisant les pays donneurs de

17 Simon Mevel, et al, *La loi sur la croissance et les opportunités en Afrique: une analyse empirique des possibilités pour l'après-2015*, l'Initiative pour la croissance en Afrique (AGI) à la Brookings Institution et la Commission économique pour l'Afrique, 2013.

préférences à « répondre de manière positive » à des « besoins » qui ne sont pas nécessairement communs à tous les pays en développement ou partagés par eux tous. Répondre aux « besoins des pays en voie de développement » peut donc impliquer de traiter des pays en développement bénéficiaires différents de manière différente. »

Les besoins particuliers de l'Afrique sont aussi répertoriés dans la Stratégie des États-Unis 2012 vers l'Afrique subsaharienne, et l'AGOA 2.0 devrait assurer une mise en œuvre efficace des quatre piliers stratégiques du Président Obama: renforcer les institutions démocratiques; stimuler la croissance économique, le commerce et l'investissement; faire avancer la paix et la sécurité; et promouvoir les opportunités et le développement. Ce programme étant destiné à stimuler la croissance économique, le commerce et l'investissement et offrir de réelles opportunités pour la transformation des économies africaines, le retrait prématuré de l'AGOA va à l'encontre de cette stratégie.

# Chapitre 4

## Pertinence des régimes commerciaux préférentiels et réciproques tels que les accords de partenariat économique au Processus de révision de l'AGOA

Les débats portant sur le renouvellement de l'AGOA ne constitueraient pas forcément une plate-forme appropriée pour discuter des accords commerciaux réciproques ou des accords de type APE avec les États-Unis. Cependant, les APE eux-mêmes pourraient illustrer pourquoi les accords de réciprocité ne seraient pas, pour le moment, les ententes commerciales les plus avantageuses mutuellement entre l'Afrique et ses partenaires plus développés. Par exemple, en 2013, le Parlement européen est revenu effrontément sur une décision antérieure d'attendre le début de 2016 pour imposer des APE sur l'Afrique - faisant avancer le délai à octobre 2014 - apparemment, sans mesurer pleinement les implications des APE sur les questions d'importance mondiale comme l'intégration régionale de l'Afrique<sup>18</sup>.

Il conviendrait ainsi de savoir si les APE représentent un bon modèle à suivre dans les débats commerciaux entre les pays admissibles à l'AGOA et les États-Unis. Après tout, certains pays africains y ont adhéré, et des régions telles que la CEDEAO en sont désormais au stade avancé du processus d'adhésion à ces pactes. Néanmoins, il est aussi indéniable que nombre

de ces « accords » ont bien progressé, non pas parce que les APE sont idéaux pour promouvoir le développement et l'intégration régionale, mais pour éviter toute perte d'accès aux marchés de l'UE.

Certains pays africains n'étaient pas disposés à voir ce genre de situation défavorable se produire et étaient prêts à se détacher de leurs groupements régionaux afin de protéger l'accès au marché sur les lignes tarifaires cruciales. Les deux scénarios auraient des répercussions qui dépasseraient le monde des négociateurs commerciaux et se propageraient à la sphère politique.

Comme l'indique clairement l'Accord de Cotonou – l'accord de partenariat le plus complet entre les pays en voie de développement et l'UE – les APE étaient principalement destinés à servir d'instruments pour promouvoir le développement durable, réduire la pauvreté, et renforcer les initiatives d'intégration régionale et d'intégration progressive des pays africains dans le système commercial mondial. Mais, contrairement aux objectifs énoncés, les APE, dans le cadre de leur application actuelle et notamment à cause de leur mauvaise planification, ne favoriseront pas le développement. Par conséquent, dans le processus de révision en cours de l'AGOA, il conviendrait d'étudier la nature des régimes commerciaux préférentiels et réciproques proposés par les APE de l'UE.

En réalité, les pays et régions d'Afrique signent des APE simplement parce qu'ils sont sous pression, comme dans le cas de Maurice et des Seychelles, ou tout simplement parce qu'il s'agit d'un dernier recours. Les pays comme le Zimbabwe et Madagascar, par exemple, étaient des nations paria à cause de troubles politiques internes. Des examens détaillés de l'état actuel des négociations APE dans les cinq régions africaines appuient le sentiment général sur la nature malsaine du processus de négociation.

18 Steve McDonald *et al*, *Why Economic Partnership Agreements Undermine Regional Integration*, The Wilson Center, Washington DC, avril 2013.

À cet égard, McDonald, Lande et Matanda suggèrent que, si l'Afrique décide de réduire l'impact négatif des APE, l'UA doit insister sur le fait que les délais, comme celui d'octobre 2014, soient reportés, ce qui permettrait à diverses conditions préalables d'être satisfaites pour aboutir à une solution négociée et équitable puisque la région sera regroupée, comme l'UE.

Fait intéressant, la façon dont sont négociés les APE a créé un environnement conflictuel qui nuit à l'intégration régionale de l'Afrique. Qualifiés de « pactes irrémédiablement défectueux<sup>19</sup> », il semblerait que les APE mettent des bâtons dans les roues de l'intégration régionale et que l'approche de la Commission européenne a été publiquement critiquée par certains États membres de l'UE.

Par exemple, le 5 décembre 2013, dans une lettre de plaidoyer de haut niveau adressée à la Commission européenne de la part des États membres, huit ministres du commerce et du développement du Danemark, de France, d'Irlande, des Pays-Bas et du Royaume-Uni ont demandé à la commissaire Catherine Ashton de faire preuve de plus de souplesse pour négocier avec les pays ACP afin d'assouplir la position de la CE sur un nombre de questions qui, jusque-là, avaient fait obstacle à la conclusion d'APE régionaux. La dernière lettre de ce genre remonte à 2008 lorsque le Danemark, l'Irlande et les Pays-Bas avaient adressé un message similaire à la Commission devant les critiques de grande ampleur provenant des pays d'Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) et de la société civile européenne<sup>20</sup>.

Dans la région de l'Afrique orientale et australe, par exemple, le Zimbabwe a ratifié un APE en mars 2012 et entamé son application provisoire le 14 mai de cette même année. Les Comores et la Zambie, d'autre part, n'ont pas manifesté l'intention de signer un accord de partenariat. Dans la région de l'Afrique centrale, seul le Cameroun a signé un APE, qui n'a même pas encore été mis en œuvre.

Dans la région de l'EAC, suite à la réunion des responsables techniques et des hauts fonctionnaires tenue en juillet 2013, des questions demeurent non résolues. Des débats approfondis sur les règles d'origine, le cumul et l'agriculture devaient avoir lieu au niveau technique et au

19 Ibid.

20 Plus d'infos sur: [http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/1257C-71002D6214OpenDocument#sthash.vv6GIB4k.dpuf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/1257C-71002D6214OpenDocument#sthash.vv6GIB4k.dpuf).

niveau des hauts fonctionnaires, et aucun consensus n'a été atteint sur des questions comme la nation la plus favorisée (article 15) et les droits et taxes sur les exportations (article 16).

Tous ces pays ont succombé à la pression de l'UE afin d'éviter l'interruption des échanges et les conséquences de la réglementation des marchés de l'UE. Heureusement, la plupart des pays africains ont été réticents à adhérer pleinement aux APE en raison du courant de l'anti-développement qui y règne.

De même, la CEDEAO a décidé de signer le partenariat économique avec l'Union européenne pour protéger les exportations de la région<sup>21</sup>. L'UE accorde aux nations de l'Afrique de l'Ouest une période d'application progressive de 20 ans, en sus de 6,5 milliards de dollars É.-U., pour les aider à faire face aux coûts de mise en œuvre de l'accord. L'UE a consenti à s'abstenir d'utiliser des subventions à l'exportation sur les produits agricoles exportés vers la région, et a accepté de fournir des informations à la CEDEAO sur la nature et le montant de l'aide qu'elle apporte à ses agriculteurs. Cependant, l'Afrique est consciente que ce genre d'APE pourrait ne pas appuyer son programme d'industrialisation et pourrait éventuellement exacerber l'insécurité alimentaire et accroître le chômage.

En fin de compte, même les négociations de blocs menaceraient l'architecture d'intégration régionale de l'Afrique. Une relation commerciale de type APE ne pourrait ainsi pas servir de modèle pour le régime commercial Afrique - États-Unis pour l'après-2015 si l'AGOA devait continuer à servir d'« élément essentiel à la politique de développement des États-Unis vers l'Afrique ».

21 Il importe de souligner que la récente annonce par la CEDEAO de la décision de signer des APE avec l'UE ne signifie pas nécessairement que les pays membres signeront immédiatement. Chaque pays doit engager des consultations avec ses parties prenantes, y compris le secteur privé et la société civile, ce qui retarderait la signature effective. Vient ensuite la question de l'implantation une fois que les accords sont signés. Le fait que le Nigéria, par exemple, n'ait pas été en mesure d'exécuter la décision de la CEDEAO de mettre en place une TVA uniforme de 10% dans la région (due en grande partie à la pression interne) est un indicateur des défis éventuels dans la mise en œuvre des accords.



Quant aux relations économiques entre les États-Unis et l'Afrique subsaharienne, il serait prudent de reporter toute demande d'ALE jusqu'à ce que les pays africains accélèrent le rythme de l'intégration régionale en menant à terme les négociations pour un ALE et une union douanière continentaux. Toute négociation prématurée aurait une incidence négative sur le rythme de l'intégration régionale, comme le montrent des preuves empiriques tirées d'une étude CEA/Brookings menée en 2013<sup>22</sup>.

L'étude explore les effets des APE entre l'UE et l'Afrique et ceux d'un accord hypothétique de type APE entre les États-Unis et l'Afrique, tous deux dans le cadre de l'AGO. Quels que soient les scénarios d'APE envisagés, le rapport 2013 montre que tout résultat positif dépend des progrès réalisés par l'Afrique en termes d'intégration régionale. Les APE actuellement en cours de négociation entre l'UE et l'Afrique et/ou une entente hypothétique de type APE entre les États-Unis et l'Afrique entraîneraient d'importantes pertes de recettes tarifaires, ce qui pourrait avoir un impact négatif sur les niveaux de revenus réels.

Toutefois, si un accord de libre-échange continental est en place lorsque les APE entrent en vigueur, les effets négatifs pour l'Afrique pourraient être réduits et, dans certains cas, annulés. Grâce à une intégration régionale plus poussée, le volume d'échanges intra-africains augmenterait considérablement<sup>23</sup>. En outre, il convient de noter qu'une telle hausse serait manifeste pour les produits industriels et offrirait la possibilité de contribuer à la transformation structurelle des économies africaines. La nécessité d'assurer la compatibilité avec l'OMC est un argument utilisé par l'Union européenne pour recommander des APE comme structure de ses relations commerciales avec les pays ACP.

22 Simon Mevel, et al, *La loi sur la croissance et les opportunités en Afrique: une analyse empirique des possibilités pour l'après-2015*, l'Initiative pour la croissance en Afrique (AGI) à la Brookings Institution et la Commission économique pour l'Afrique, 2013.

23 Ibid.

L'UE a insisté que les APE soient mis en place en faisant fond sur l'article 24 du GATT, qui était censé régir des ALE régionaux entre les pays développés et non entre un groupe de pays développés et un autre groupe de pays en voie de développement. Ainsi, s'il existait une volonté politique, comme l'AGO l'a démontré, il ne serait pas difficile d'obtenir une dérogation auprès de l'OMC concernant l'octroi de préférences non réciproques aux pays africains.

Enfin, il importe de souligner qu'il devrait y avoir peu, voire aucune, inquiétude du côté des États-Unis sur l'état d'avancement des APE en Afrique. Dans une analyse récente, Lande et Matanda (2014) suggèrent que les réductions dans la première phase supprimeront les droits perçus uniquement sur les produits soumis à des droits NPF de cinq pour cent, ce qui ne risque pas d'avoir un impact significatif sur l'AGO ni sur les échanges commerciaux entre les États-Unis et l'Afrique. L'impact sur les importations américaines ne se fera sentir qu'à la fin de la deuxième phase (décembre 2024)<sup>24</sup>.

Le calendrier de réduction des droits figurant dans le dernier texte de l'APE entre la CEDEAO et l'UE montre, par exemple, qu'il n'y a pas d'incidences immédiates sur les autres partenaires commerciaux de l'Afrique comme les États-Unis. L'accord couvre 75% des lignes tarifaires dans le calendrier de la CEDEAO et prévoit une période progressive de 20 ans pour le traitement en franchise aux importations de l'UE<sup>25</sup>.

Les réductions de droits entreront en vigueur en quatre périodes de cinq ans, à compter de décembre 2019. Les deuxième, troisième et quatrième phases prendront effet respectivement le 31 décembre 2024, le 31 décembre 2029, et le 31 décembre 2034.

24 Stephen Lande et Dennis Matanda, *What Must Be Done, Ideas to Enhance AGOA*, Manchester Trade, Washington, DC, mars 2014.

25 Les autres 25% de ces droits sont exclus, y compris les produits soumis au taux de droit le plus élevé de 35%.

# Chapitre 5

## Éléments d'une AGOA améliorée

Une simple reconduction de l'AGOA - même pour une période minimale de 15 ans - n'aboutira à aucun résultat spectaculaire quant à son influence sur ses intervenants respectifs. Ainsi, pour faire en sorte que la Loi atteigne son plein potentiel et tienne ses promesses, l'AGOA 2.0 devrait être en mesure de corriger certaines des principales lacunes de sa loi actuelle. La révision de certaines dispositions de la loi actuelle ne saurait être surestimée, et les aspects suivants doivent être pris en compte:

### 5.1. Intégrer pleinement la disposition sur les tissus en provenance de pays tiers dans l'AGOA révisée.

La disposition relative aux tissus en provenance de pays tiers de l'AGOA permet aux pays bénéficiaires de s'approvisionner en fil et tissu de n'importe quel pays, ce qui constitue l'un des facteurs clés de la réussite de l'industrie du vêtement en Afrique. En fait, 95% des vêtements et des produits textiles fabriqués sous couvert du régime préférentiel de l'AGOA dépendent de la disposition sur les tissus en provenance de pays tiers. Toutefois, la disposition relative aux vêtements et aux produits textiles fait l'objet d'un renouvellement tous les deux ou trois ans, ce qui a donné lieu à d'importantes incertitudes et affecté les pays admissibles à l'AGOA en termes de perte significative de commandes et, partant, d'emplois. Cette disposition est trop essentielle pour être laissée à tant d'incertitudes.

En outre, comme les exportateurs de vêtements africains restent relativement compétitifs dans leur contexte par rapport aux exportateurs asiatiques qui, depuis des décennies, ont des avantages comparatifs grâce aux tissus des pays tiers, la

disposition devrait coïncider avec la reconduction d'une AGOA améliorée.

### 5.2. Couverture des produits

Bien que l'AGOA permette un accès au marché américain en franchise de droits et de contingents à 1 835 produits bénéficiaires en plus des 4 600 produits bénéficiant du SGP, les droits de douane sur les produits exclus de l'AGOA, notamment les produits agricoles, restent élevés. Un nombre d'études montrent que l'impact économique général de l'AGOA pourrait être amélioré si les préférences s'étendaient à tous les produits<sup>26</sup>. L'extension des critères d'admissibilité des produits à l'AGOA stimulerait les exportations africaines vers les États-Unis. Par conséquent, l'AGOA 2.0 devrait permettre aux pays éligibles un accès en franchise de droits et de contingents (DFQF) au marché américain.

L'étude Brookings/CEA appuie cette recommandation<sup>27</sup> et indique qu'une extension partielle porterait beaucoup moins d'avantages qu'un accès DFQF à 100%. En effet, un ajout de 99% des lignes de produits au programme DFQF ne ferait qu'accroître de 33,3 millions de dollars É.-U. les exportations des pays éligibles à l'AGOA vers les États-Unis (par rapport au scénario de référence de 2015). D'autre part, un accès DFQF à 100% stimulerait de 10 millions de dollars É.-U. les exportations africaines vers les États-Unis.

Par conséquent, l'octroi d'un accès DFQF pour les 1% de produits les plus sensibles importés par les États-Unis générerait plus de bénéfices à l'Afrique. Ces produits sont principalement le sucre, le coton, les arachides, le tabac en feuilles, et les diamants. Il semble aussi que certains vêtements et produits textiles (c.-à-d. tissus tissés, linge de lit en coton, couvre-lits, linge de table en coton,

26 Niall Condon and Mathew Stern, *The Effectiveness of the African Growth and Opportunity Act (AGOA) in Increasing Trade from Least Developed Countries: A systematic Review*. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London, 2011.

27 Simon Mevel, *et al*, **La loi sur la croissance et les opportunités en Afrique: une analyse empirique des possibilités pour l'après-2015**, l'Initiative pour la croissance en Afrique (AGI) à la Brookings Institution et la Commission économique pour l'Afrique, 2013.



linge de cuisine, rideaux, et dentelle fabriquée à la mécanique ou à la main) qui se voient octroyer un accès DFQF pour les pays moins développés au titre de l'AGOA IV - seulement s'ils sont entièrement originaires d'un ou plusieurs pays moins développé(s) de l'AGOA - y gagneraient énormément si le DFQF était accordé à tous les pays éligibles à l'AGOA et si les restrictions en termes de pays d'origine de fabrication des produits étaient assouplies.

En outre, il importe de noter que les producteurs américains ne seraient pas lésés par un tel élargissement des critères d'éligibilité à l'AGOA. En principe, les industries américaines qui réclament des dommages sont très rares et leurs inquiétudes liées à l'accès au marché sont limitées à un seul pays.

### **5.3. Règles d'origine révisées**

L'utilisation de régimes préférentiels tend à dépendre positivement des marges de préférence, et les progrès réalisés à l'échelle mondiale vers la libéralisation du commerce se traduiront inévitablement par une réduction de ces marges. Cela explique pourquoi la question de développer des règles d'origine simplifiées et plus souples devient de plus en plus évidente. Comme il l'a été souligné à juste titre dans le Rapport économique sur l'Afrique 2013 de la CEA, l'évolution globale des structures de production et de commerce offre aux pays africains des possibilités sans précédent de s'engager dans une stratégie industrielle en se concentrant sur la valeur ajoutée des produits de base. Le continent pourrait, par conséquent, se transformer sur le plan économique et devenir un intervenant majeur de l'économie mondiale.

Une règle d'origine assouplie rendrait cette transition plus facile en fournissant de puissantes incitations à ceux qui s'engagent dans des activités hautement productives, en particulier dans le secteur manufacturier. La récente Conférence ministérielle de l'OMC à Bali a adopté des lignes directrices facultatives visant à rendre plus simples et transparentes les importations en provenance

des PMA, et faciliter l'accumulation.

Les États-Unis pourraient envisager de modifier les règles d'origine en vertu d'une AGOA améliorée dans le prolongement des lignes directrices approuvées à Bali, et d'étendre ce traitement plus simple et plus souple aux exportations en provenance de tous les pays africains. Cette mesure appuierait l'intégration régionale en harmonisant les règles d'origine à travers le continent.

Cependant, une clause d'exception devrait être incluse dans cette disposition afin de protéger certaines industries qui se développent déjà bien sur le continent. L'industrie du vêtement pourrait éventuellement faire l'objet de cette exception. Une AGOA améliorée devrait apporter des améliorations à ses règles d'origine en vue de les rendre moins restrictives, permettant aux pays qui y sont éligibles d'avoir la souplesse requise pour exploiter leurs avantages comparatifs. Par conséquent, les modifications suivantes sont recommandées:

#### **5.3 i): Envisager d'assouplir les règles d'origine de l'AGOA pour permettre aux pays africains de faire partie de la chaîne de valeur mondiale.**

Au cours de la dernière décennie, la chaîne d'approvisionnement mondiale a subi d'importantes transformations. Un produit passe désormais par une longue chaîne de production avant de devenir un produit final. Un produit final est composé de pièces qui sont fabriquées dans de nombreuses régions du monde, ce qui a considérablement changé la notion de règles d'origine des produits. Les principaux producteurs du monde entier ont mis en place des réseaux commerciaux mondiaux dans leur processus de production tout en contrôlant les marques et les spécifications des produits. Si les pays africains pouvaient se connecter à des chaînes de valeur mondiales, même à leur extrémité inférieure, cela pourrait accélérer le rythme de leur intégration dans l'économie mondiale.

Comme il l'est si bien formulé dans un rapport 2013 de la CEA sur l'efficacité de l'aide:

*... A) la participation de l'entreprise aux réseaux de production régionaux et mondiaux peut favoriser, au moins dans une certaine mesure, l'accumulation de capacités et de connaissances tacites (notamment la connaissance des marchés étrangers), ainsi que le développement d'une culture d'entreprise moderne, sensible aux exigences des clients en ce qui concerne les spécifications de produits et la rapidité de livraison. À cet égard, la connexion aux chaînes de valeur mondiales, même à un niveau inférieur, peut préparer le terrain pour progresser dans la chaîne de valeur et diversifier l'ensemble des activités d'une entreprise<sup>28</sup>.*

Par conséquent, les États-Unis peuvent jouer un rôle crucial en aidant l'Afrique à intégrer la chaîne de production mondiale en modifiant les règles d'origine de l'AGOA d'une manière qui permettrait un accès en franchise de droits au marché américain pour les produits fabriqués dans la chaîne d'approvisionnement mondiale si un certain pourcentage des produits est d'origine africaine. Lande et Matanda (2014) suggèrent qu'une AGOA améliorée pourrait envisager de réduire l'exigence de l'origine de 35% pour les pays les moins avancés qui, pour la plupart, ont des moyens limités d'ajouter de la valeur au-delà des apports de main-d'œuvre à bas prix, ce qui ne répond même pas de près à l'exigence des 35% en matière de valeur ajoutée (seuls les vêtements cousus à partir de tissus de pays tiers sont admissibles parce que la valeur ajoutée à 35% ne s'applique pas<sup>29</sup>). Bien entendu, le pourcentage spécifique peut être déterminé en fonction de l'état objectif des économies africaines. Par exemple, l'octroi de franchises douanières aux produits ayant un contenu africain de 10-15% incitera sensiblement les entreprises mondiales à placer

28 CEA, *Le renforcement des capacités commerciales au service de la transformation de l'Afrique: Examen critique de l'Aide pour le commerce*, Addis-Abeba. Sutton and Kellow (2010) font des observations similaires dans l'examen de la transition des entreprises éthiopiennes, de la négociation à la fabrication. Ils notent que la moitié des entreprises manufacturières leader proviennent du secteur commercial, qui connaît déjà le mieux les conditions des marchés locaux et internationaux.

29 Stephen Lande et Dennis Matanda, *What Must Be Done, Ideas to Enhance AGOA* Manchester Trade, Washington, DC, mars 2014.

leur réseau commercial mondial en Afrique. Cela attirera sans aucun doute des flux d'investissement importants en Afrique et accélérera le rythme de l'industrialisation sur le continent.

### **5.3 ii) Revoir les règles d'origine pour les conserves de thon**

Le thon offre un exemple flagrant d'occasion perdue dans le cadre de la loi AGOA. Les zones économiques exclusives des pays répondant aux conditions de la loi ont beau posséder les plus gros stocks de thons au monde, elles ont été dans l'impossibilité d'exporter des conserves de thon sur le marché américain. Cet état de fait est principalement dû aux règles d'origine de la loi qui stipulent que la règle qui s'applique est celle du pavillon du navire de pêche, et non celle du pays qui traite et met en conserve le thon.

L'assouplissement des règles d'origine applicables aux conserves de thon serait bénéfique pour les pays répondant aux conditions de la loi puisqu'ils pourraient ainsi consolider leurs entreprises de conserverie des thonidés, dont le dynamisme est déjà acquis, dans des pays tels que le Ghana, le Kenya, Maurice, le Sénégal et les Seychelles. L'obligation de 35% de valeur ajoutée, qui a cours actuellement, pourrait également être remplacée par une simple obligation d'affectation tarifaire ou réduite à une obligation de 10% de valeur ajoutée. En revanche, la révision des règles d'origine pourrait autoriser l'approvisionnement en thon brut dans un pays tiers aux fins de la mise en conserve et de l'exportation. L'assouplissement des règles d'origine permettrait en définitive d'améliorer les exportations réalisées au titre de la loi, comme c'est le cas dans l'industrie des vêtements.

### **5.4 Admissibilité des pays (alternatives pour le retrait unilatéral)**

Chaque année, les États-Unis admettent de nouveaux pays après avoir examiné leurs résultats en fonction de divers critères. Cet exercice est indubitablement utile puisqu'il encourage les pays de l'Afrique subsaharienne à bâtir des économies

axées sur le marché dans le cadre de systèmes démocratiques et réglementés.

Nombreux sont toutefois ceux qui se demandent si le retrait unilatéral d'un pays, par les États-Unis, atteint véritablement l'objectif visé. Le retrait des avantages de l'AGOA octroyés à Madagascar, qui a été soudainement décidé en raison d'événements politiques dramatiques, a causé d'importantes pertes économiques, provoqué des difficultés économiques chez des centaines de milliers de personnes et fortement ralenti l'intégration économique régionale du fait des perturbations créées dans les chaînes de valeur régionales naissantes. Qui plus est, cette décision a révélé que le retrait soudain des avantages n'influence que négativement ou faiblement l'évolution politique à l'origine de la mesure de suppression.

Notre évaluation montre que les conditions applicables au retrait unilatéral d'un pays doivent être revues dans le cadre de l'AGOA 2.0. Les États-Unis auraient tout intérêt à travailler avec l'Union africaine et les communautés économiques régionales au renforcement de l'efficacité des sanctions unilatérales et des conditionnalités imposées pour des raisons de gouvernance.

Les pays africains ont réalisé des progrès relativement importants pour la promotion de la bonne gouvernance, ces dernières années, en mettant en place un solide mécanisme d'évaluation par les pairs. L'action collective et les pressions des autres pays africains et des organisations régionales et continentales pourraient s'avérer plus efficaces contre la mauvaise gouvernance. Le retrait des pays pourrait intervenir au terme d'une procédure progressive qui permettrait aux pays de la région de stopper le cours d'événements politiques regrettables dans les pays répondant aux conditions de la loi. Cette procédure réduirait non seulement les dommages collatéraux causés aux entreprises américaines et africaines et aux personnes innocentes des pays bénéficiaires, mais contribuerait également à la réalisation des objectifs visés par les États-Unis.

### 5.5. *Dispositions sur le reclassement*

L'AGOA avait initialement pour ambition d'offrir des opportunités commerciales à l'Afrique subsaharienne. Il a toutefois été affirmé récemment que les non PMA – les pays qui sont plus performants économiquement – devraient être exclus du programme dans le cadre d'un reclassement. Il est important d'évaluer attentivement le danger que représente l'introduction de dispositions sur le reclassement dans l'AGOA, puisque cette mesure irait à l'encontre des efforts menés pour renforcer l'intégration régionale en Afrique et stimuler le commerce intra-africain. Au stade actuel du partenariat États-Unis-Afrique, ce reclassement pourrait apparaître comme une punition en cas de réussite économique, et s'avérer contre-productif pour la croissance économique et l'intégration régionale en Afrique.

De même, le reclassement détruirait des industries et induirait ainsi un coût économique et social majeur pour les pays affectés. Il exclurait progressivement les pays à revenu intermédiaire, qui répondent actuellement aux conditions de la loi, de tout système préférentiel, et nuirait fortement aux exportations africaines à destination des États-Unis<sup>30</sup>. Ces exportations chuteraient en effet pour toutes les catégories de produits, à commencer par le textile et les vêtements (-36,6%), l'agriculture et l'alimentation (-2,2%), les mines et l'énergie (-1,3%) et les autres industries à l'exclusion du textile et des vêtements (-3,9%).

Cela étant dit, il est compréhensible que certains groupes américains qui n'ont pas été autorisés sur le marché sud-africain fassent pression pour que l'AGOA prévoie le reclassement des pays. Ces groupes étant peu nombreux, et les préoccupations qu'ils soulèvent, légitimes, il sera probablement plus judicieux et mutuellement bénéfique d'y répondre par la voie bilatérale, dans le cadre, par exemple, d'accords-cadres sur le commerce et l'investissement (ACCI).

---

30 Ibid.

## 5.6 Promotion des investissements américains en Afrique

Les flux d'investissement américains en Afrique sont restés timides malgré les efforts déployés par les deux parties. Seul 1% environ des IED américains visent actuellement l'Afrique<sup>31</sup>.

Ces investissements sont de plus centrés sur quelques secteurs seulement, notamment les services miniers et financiers, et un nombre restreint de pays tels que l'Égypte, le Nigéria, l'Afrique du Sud et l'Angola. Ils proviennent principalement de grandes entreprises et mettent en évidence la timidité des petites et moyennes entreprises américaines en Afrique. Cette situation a également freiné les flux commerciaux entre les deux parties alors que les investissements américains en Afrique seraient susceptibles d'ouvrir de nouvelles opportunités commerciales.

Le Congrès américain peut influencer le montant des flux d'investissements américains en Afrique du fait qu'il accorde des incitations aux entreprises américaines investissant sur le continent. La Brookings Institution a récemment recommandé que le Congrès décrète un taux de taxation zéro pour les revenus rapatriés par les entreprises américaines ayant investi dans les secteurs non extractifs de pays répondant aux conditions de la loi<sup>32</sup>. Certaines estimations montrent que ces incitations pourraient accroître de 20% les investissements américains en Afrique et représenter une perte de recettes fiscales marginale<sup>33</sup>.

Comme mentionné précédemment, il y a en deuxième lieu le fait que la timidité de l'industrie africaine explique le manque de compétitivité des pays répondant aux conditions de la loi.

31 De toute évidence, en termes de nombre, la position en Afrique de l'investissement direct des États-Unis est passé de 11 891 milliards en 2000 à 53,522 milliards de dollars en 2010, soit une augmentation de 350%. Toutefois cela provient en grande partie des secteurs des industries extractives. Toutefois, cette augmentation dans la position de l'investissement direct des États-Unis en Afrique de 41,6 milliards ne représente qu'environ 1,6% de l'augmentation de la position de l'investissement direct des États-Unis dans le monde entier pendant la même période.

32 The Brookings Institution's Africa Growth Initiative. *The Africa Growth and Opportunity Act: Looking Back, Looking Forward*.

33 Ibid.

L'accroissement des investissements américains en Afrique pourrait changer la donne puisqu'il permettrait aux pays répondant aux conditions de la loi de se hisser au rang des pays d'approvisionnement. De plus, les investisseurs américains étant libres de choisir leurs marchés, ce nouveau positionnement pourrait renforcer le lien entre le commerce et l'investissement.

## 5.7 Simplification de l'aide américaine aux pays africains

Bien que les dispositions de l'AGOA prévoient que l'Agence USAID et ses homologues fédéraux apportent un appui technique aux pays répondant aux conditions de la loi, et renforcent les capacités commerciales de ces derniers, la priorité n'est pas donnée, dans la pratique, au développement des capacités de production, ni à la construction d'infrastructures.

Comme le remarque le rapport sur l'approche des États-Unis vis-à-vis de l'Afrique, établi par le Groupe de travail du Conseil des relations étrangères, l'Agence USAID n'a financé aucun grand projet d'infrastructure en Afrique depuis les années 70, tandis que les investissements américains dans le développement agricole africain ont marqué le pas au cours des années 90. Les principaux obstacles à la compétitivité des produits africains sur les marchés américains et mondiaux n'ont pas été surmontés dans le cadre de l'AGOA.

L'aide américaine n'a pas été non plus adaptée aux cadres convenus à l'échelle continentale, notamment aux plans d'intégration régionale. Ce problème est similaire à celui observé auprès des autres donateurs. Une enquête conjointe de l'OMC, de la CEA et de la CUA révèle que les pays africains et les CER considèrent que l'Aide pour le commerce a jusqu'ici fait preuve d'un degré inégal d'harmonisation avec les cadres convenus à l'échelle continentale pour soutenir le développement de l'Afrique. Ce sentiment est également partagé, dans une certaine mesure, par les donateurs<sup>34</sup>.

34 CEA, *Le renforcement des capacités commerciales au service de la transformation de l'Afrique: Examen critique de l'Aide pour le commerce*, CEA, Addis-Abeba 2013.



L'accroissement de l'Aide pour le commerce et son recentrage sur l'aide au développement des infrastructures et au renforcement des capacités de production de l'Afrique améliorerait considérablement les avantages offerts par les concessions d'accès au marché américain pour le continent. Cette évolution exige toutefois de simplifier l'appui américain à l'Afrique. La loi révisée devra inclure des dispositions encourageant la conception de pactes pour les pays répondant aux conditions de la loi si elle veut accroître l'efficacité de l'appui américain et l'orienter davantage vers les opportunités offertes par l'AGOA.

Conformément à la recommandation formulée par la huitième session ordinaire de la Conférence des ministres africains du commerce, ces pactes pourraient voir le jour dans les pays qui répondent aux conditions de la loi et disposent de stratégies nationales de réponse à l'AGOA. Seules ces conditions permettraient aux pactes de l'AGOA conclus avec chacun des pays de bénéficier d'un lien organique avec les stratégies nationales de réponse à l'AGOA.

En plus de la simplification de l'aide américaine, l'introduction des pactes de l'AGOA offrirait la possibilité d'accéder à des ressources américaines pour des secteurs qui le méritent. Les pays répondant aux conditions de la loi exerceront en effet une influence sur l'identification des domaines prioritaires faisant l'objet d'un appui grâce à leurs stratégies nationales de réponse à l'AGOA. Ce nouveau mécanisme marquera une rupture importante avec les aides accordées précédemment au titre du commerce. Comme indiqué précédemment, la compétitivité des entreprises africaines et leur capacité à se connecter aux chaînes de valeur mondiales sont pénalisées par un large éventail de difficultés que la simplification des aides et leur adaptation aux stratégies nationales de réponse à l'AGOA pourraient résoudre.

Comme l'a montré une enquête conjointe de l'OMC, de la CEA et de la CUA, seuls 32% des fournisseurs des pays africains interrogés ont

indiqué qu'ils avaient déjà bénéficié d'un appui au titre de l'Aide pour le commerce, qui les avait aidés à résoudre leurs difficultés d'approvisionnement, ce qui révèle un fort potentiel d'amélioration. L'augmentation des interventions de l'Aide pour le commerce et leur adaptation aux besoins locaux pourraient sensiblement améliorer la fréquence d'utilisation de l'AGOA des pays africains.

Un enseignement peut être tiré à cet égard de l'expérience du groupe Millennium Challenge Corporation (MCC). Son modèle, qui est unique en son genre et prévoit des appuis pour les initiatives de développement qui exercent un impact important sur les pays bénéficiaires, peut être adapté aux pactes de l'AGOA. Ces pactes prévoient en effet que les pays bénéficiaires pourront recenser les domaines les plus difficiles (infrastructures, renforcement des capacités commerciales) ainsi que les projets susceptibles de résoudre les difficultés d'approvisionnement qui empêchent de tirer parti du vaste marché américain. Les récentes initiatives du Président Obama, telles que le projet électrique Power Africa et le programme commercial Trade Africa, pourraient également être mises en œuvre dans le cadre des pactes nationaux.

### ***5.8 Établir les fondations de l'Accord de libre-échange entre les États-Unis et l'Afrique (ALE)***

Comme mentionné au chapitre 4, toute négociation prématurée sur l'ALE exercera un impact négatif non seulement sur les économies des pays répondant aux conditions de la loi AGOA, mais également sur l'Afrique dans son ensemble, au niveau des recettes gouvernementales, de l'industrialisation et du chômage. La conclusion de l'ALE avec les États-Unis sera toutefois bénéfique lorsque les objectifs en matière d'intégration régionale auront été atteints, et les capacités de l'offre et la compétitivité des économies africaines, renforcées.

Il serait prématuré et contre-productif que l'Afrique conclue un accord commercial réciproque avec de grandes puissances telles que les États-Unis tant que sa compétitivité sur les marchés mondiaux n'est pas acquise. Comme indiqué précédemment, la conclusion d'un accord de libre-échange ne sera mutuellement bénéfique et productive que si les pays africains renforcent leurs capacités commerciales et de production et intensifient leurs efforts en vue de l'intégration régionale.

L'ALE États-Unis-Afrique, qui prévoira la libre circulation des biens et des services entre la première puissance et la région du monde où la croissance est la plus rapide, pourrait efficacement et activement favoriser la croissance économique des deux parties et renforcer la prospérité et la sécurité internationales. Ces résultats ne seront toutefois possibles que si cet accord de libre-échange est mis en œuvre en temps voulu. Comme établi à la section 3.3 du présent document, le choix de ce moment doit être adapté aux efforts menés par l'Afrique en vue de l'intégration régionale.

L'intégration régionale occupe une place prioritaire dans la stratégie africaine sur l'entrée du continent dans le système commercial mondial et la réalisation d'une croissance économique rapide et durable. L'accord de libre-échange États-Unis-Afrique doit favoriser et enrichir les initiatives menées en ce sens par le continent s'il veut favoriser la croissance économique et le développement de l'Afrique.

#### **L'Accord de libre-échange doit ainsi:**

- i) Tenir compte de la feuille de route de l'Afrique sur l'intégration continentale, et ne pas fragmenter l'Afrique ni affaiblir son processus d'intégration;
- ii) Prévoir une période de transition suffisamment longue pour la levée des tarifs imposés par les pays africains aux produits américains, et se fonder sur la réalisation de critères concurrentiels;
- iii) Fournir des ressources suffisantes pour

financer le coût d'ajustement de l'ouverture des marchés africains aux produits américains;

iv) Inclure des engagements contraignants pour les États-Unis au niveau de l'élimination des difficultés d'approvisionnement, du développement des infrastructures, du renforcement des capacités de production et de la promotion de la transformation et de la compétitivité en Afrique;

v) Reconnaître équitablement les différences existant entre les niveaux de développement économique américain et africain, et ne pas imposer d'obligations plus coûteuses ou plus strictes que celles qui s'appliquent au titre de l'OMC.

Enfin, la vision de l'Afrique est de participer en tant que partenaire égal au système commercial mondial, et de cesser de faire indéfiniment l'objet de préférences commerciales non réciproques. C'est dans cette optique que les pays africains ont, ces dernières années, adopté un certain nombre d'initiatives susceptibles de renforcer leurs capacités commerciales et de production, et d'accroître leur compétitivité. Les négociations sur l'ALE États-Unis-Afrique devraient ainsi commencer en 2025, ce qui laissera suffisamment de temps aux négociations avant l'expiration du renforcement de l'AGOA (Enhanced AGOA) en 2030.

#### **5.9 Forum de l'AGOA: Maintenir l'élan**

Il ne fait aucun doute que le Forum annuel de l'AGOA a joué un rôle majeur dans la réalisation des objectifs de la loi. Lui seul réunit les principaux décideurs américains et africains pour qu'ils discutent de leurs relations commerciales et économiques, fassent mieux comprendre l'AGOA, examinent ses réalisations et débattent des difficultés qui freinent l'intégration des économies africaines dans le système économique mondial. Le forum s'est amélioré au fil des ans, tant au niveau de l'organisation que de son contenu. La participation accrue du secteur privé dans ses réunions signale qu'il va dans la bonne direction.

Ceci étant dit, le Forum pourrait s'avérer plus efficace encore si un mécanisme de suivi et d'évaluation était mis en place lors des discussions annuelles. Aucun mécanisme n'existe en effet pour examiner les résultats de l'AGOA à l'échelle des pays et du continent. Étant donné que les réunions du forum ne publient aucun document final, il est impossible de suivre les progrès réalisés lors des discussions annuelles.

Suite à plusieurs demandes insistantes de pays bénéficiaires, les États-Unis sont convenus de publier un compte-rendu de réunion conjoint lors du Forum de l'AGOA 2013 tenu à Addis-Abeba (Éthiopie). Si cette décision devenait la norme, elle améliorerait fortement la qualité des discussions annuelles et contribuerait au suivi des progrès réalisés année après année. Si tel n'était pas le cas, le risque serait grand de susciter lassitude et méfiance à l'égard du mécanisme de discussion.

Ces quatre dernières années, les pays répondant aux conditions de la loi ont conduit un examen à mi-parcours lors d'une réunion tenue plusieurs mois avant le Forum, et établi une stratégie sur les moyens d'obtenir l'engagement américain. Si les États-Unis n'ont pas manifesté un grand intérêt pour l'intégration de cet exercice dans la structure du forum, le renforcement de l'AGOA doit changer la donne et mettre en place un mécanisme de suivi annuel des progrès. Une session devrait par exemple se tenir chaque année pour la présentation des rapports sur le rendement des pays répondant aux conditions de la loi. Les délégués américains devraient également examiner les résultats des activités menées pour renforcer les capacités, et évaluer pour ce faire ceux des pactes nationaux de l'AGOA.

Le Forum pourrait également mieux fonctionner si le secteur privé s'engageait davantage dans les forums annuels car, même si la situation est encourageante dans ce domaine, il reste beaucoup à faire pour tirer parti de la structure du forum. Les forums nationaux *Doing Business* pourraient par exemple se tenir dans le cadre du Forum de

l'AGOA et susciter davantage l'intérêt du secteur privé. Les pays répondant aux conditions de la loi pourraient envoyer à tour de rôle des délégations de haut niveau (dirigées de préférence par des chefs de gouvernement) dans les forums *Doing Business* organisés par les pays. Cette décision donnerait de l'importance au forum et permettrait la conclusion d'accords commerciaux majeurs.

Enfin, le renforcement de l'AGOA *Enhanced* AGOA pourrait prévoir de hisser le partenariat États-Unis-Afrique au niveau supérieur. En plus du forum annuel tenu au niveau des ministres du commerce, l'engagement des deux parties devrait avoir lieu au niveau des chefs d'État tous les deux ou trois ans, dans le cadre d'un sommet États-Unis-Afrique. La décision du Président Obama d'organiser un sommet États-Unis-Afrique en août 2014 est une évolution positive sur ce plan.



## Conclusions et recommandations

L'AGOA concrétise les aspirations des États-Unis et de l'Afrique subsaharienne. Comme prévu, le programme pourrait créer d'importantes opportunités pour les pays répondant à ses conditions et changer fondamentalement la structure des économies bénéficiaires. Même s'il a suscité un accroissement de 500% des exportations africaines aux États-Unis ces dix dernières années, et créé près d'1,3 million d'emplois, il doit s'améliorer au niveau de la diversification des produits et de la modification des structures économiques africaines.

Un certain nombre de difficultés liées aux capacités, aux infrastructures, aux institutions, aux économies, à la commercialisation, au risque politique et aux prescriptions du marché américain continuent d'empêcher les pays africains répondant aux conditions de la loi de tirer pleinement parti du potentiel de l'AGOA. Ces dernières années, la priorité a toutefois été donnée aux méthodes d'approche stratégiques. Les pays répondant aux conditions de la loi sont de plus en plus ouverts à l'AGOA comme le signale l'élaboration des stratégies nationales de réponse à l'AGOA. Cet exercice stratégique offre aux pays africains l'occasion de résoudre leurs difficultés d'approvisionnement.

Dans le cadre de la transformation structurelle des économies africaines prévue pour les dix prochaines années, l'AGOA pourrait contribuer à cette transformation et renforcer les efforts menés en vue de l'intégration régionale. Si l'AGOA est mise en place en temps voulu pour une période minimale de 15 ans, il est à espérer que l'AGOA 2.0 comblera certaines des lacunes liées à l'AGOA.

### L'AGOA doit ainsi:

1. Intégrer la dérogation sur les tissus accordée aux pays tiers dans l'AGOA 2.0, balayer toute in-

certitude liée au renouvellement de cette disposition et veiller à ce que les exportateurs africains de vêtements restent compétitifs grâce à la souplesse dont ils bénéficient pour s'approvisionner en fils et en tissus dans des pays tiers.

2. Assouplir ses règles d'origine, et permettre ainsi aux pays répondant à ses conditions de bénéficier de la souplesse requise pour tirer parti de leur avantage comparatif.

### Et plus précisément:

1. Revoir ses règles d'origine concernant les conserves de thon, et permettre aux pays répondant à ses conditions d'exporter leurs conserves de thon en franchise, dès lors que les thons sont traités et mis en conserve sur leur territoire ou à l'intérieur de leurs eaux territoriales. Des dispositions pourraient également être prises pour permettre l'approvisionnement en thon brut dans un pays tiers dans le cadre de la production de conserves de thon exportées au titre du régime de l'AGOA. L'obligation de 35% de valeur ajoutée qui a cours actuellement pourrait également être remplacée par une simple obligation d'affectation tarifaire ou réduite à une obligation de 10% de valeur ajoutée.

2. Faciliter l'entrée des pays répondant à ses conditions dans la chaîne de production mondiale, et modifier pour ce faire les règles d'origine de l'AGOA de sorte que les produits fabriqués dans le cadre de la chaîne d'approvisionnement mondiale bénéficient d'un accès hors droits de douane au marché américain lorsqu'un pourcentage donné du produit est d'origine africaine.

3. Permettre aux pays répondant aux conditions de la loi de bénéficier d'un accès au marché américain en franchise et sans contingent, et stimuler ainsi les exportations africaines aux États-Unis, en particulier les produits agricoles.

4. Remplacer la pratique du retrait unilatéral par la mise en place d'une procédure progressive qui permettrait à la CUA, aux CER et aux

pays voisins de stopper le cours d'événements politiques regrettables dans les pays répondant aux conditions de la loi.

5. Promouvoir l'investissement américain en Afrique en instaurant des incitations fiscales ciblées. Il convient de prévoir plus précisément un taux de taxation zéro pour les revenus rapatriés par les entreprises américaines ayant investi dans les secteurs non extractifs.

6. Simplifier l'aide américaine à l'Afrique, et la rendre plus efficace en encourageant l'élaboration de pactes de l'AGOA dans les pays qui répondent aux conditions de la loi et disposent d'une stratégie nationale de réponse à l'AGOA.

7. Établir les fondations de l'Accord de libre-échange États-Unis-Afrique, en encourageant les efforts menés en vue de l'intégration régionale de l'Afrique. Le choix du moment doit tenir compte de la feuille de route sur l'intégration de l'Afrique, et ne pas fragmenter ou affaiblir ce processus.

8. Consolider le Forum annuel de l'AGOA, en instaurant une structure permettant, lors des discussions annuelles, un échange de vues sur le mécanisme de suivi et d'évaluation, et en favorisant la participation du secteur privé dans le cadre des forums nationaux *Doing Business*. Une feuille de route doit également envisager clairement de hisser le partenariat États-Unis-Afrique au niveau supérieur, en prévoyant la tenue de sommets États-Unis-Afrique au niveau des chefs d'État tous les deux ou trois ans.





Nations Unies  
Commission économique  
pour l'Afrique



Union africaine