

Cotonou Le paradoxe Agoa

Abel Gbetoenonmon

(Agence Afrique
Performance - Bénin)

En mai 2000, le président Clinton promulguait la loi sur la croissance et les opportunités d'affaires pour l'Afrique. Communément désignée sous le vocable Agoa (*African Growth and Opportunity Act*), cette loi incite les pays africains à poursuivre la libéralisation de leurs économies et à adopter les règles d'une économie de marché ouverte sur le monde. En juin de la même année, l'Union européenne signait un accord avec les pays du groupe Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP), qui mettra fin en 2008 au système de préférences commerciales non réciproques (contraire aux règles de l'Organisation mondiale du commerce) existant entre les partenaires.



L'AGOA fut promulgué par Bill Clinton. Derrière les pourtours diplomatiques des USA en Afrique, il y a le commerce.

Photo : Reporters.

Agoa et l'Accord de Cotonou se rejoignent sur plusieurs points. Outre l'horizon temporel de 2008, les deux cadres de coopération pour le développement énoncent des objectifs similaires : la lutte contre la pauvreté et le sous-développement ainsi que l'intégration des pays pauvres dans la dynamique de la mondialisation. Toutefois, les applications juridiques se singularisent à plusieurs niveaux. Tandis que l'Accord de Cotonou permet aux partenaires du Sud de négocier et de faire valoir leur approche, la loi Agoa est au contraire conçue pour les Africains sans leur participation. Il s'agit en fait d'un arrangement commercial autonome. Mais au-delà de ces divergences, la finalité demeure unique : amener les économies faibles à se mettre au pas du libéralisme économique mondial. Donc, les deux processus apparemment concurrents convergent vers une même cause : celle de la mondialisation libérale. Pour beaucoup d'alter-mondialistes, il s'agit d'un complot transatlantique qui prend en étau les pays pauvres d'Afrique.

En choisissant un « *remake ciblé et conditionné* » du système de préférences commerciales non réciproques, expérimenté depuis 1975 par l'Union européenne, le gouvernement américain voulait officiellement montrer qu'il y a une autre alternative à la logique d'aide. En effet, selon les déclarations officielles américaines : « *L'aide au développement a permis d'enrichir les gouvernements corrompus des pays pauvres sans rien changer dans la vie des populations.* » La loi Agoa est donc préconisée comme une incitation pour le développement des échanges commerciaux entre

l'Afrique et les Etats-Unis. Elle ne prend en compte que certains pays africains avec des modalités imposées par le gouvernement américain. Une sorte de bourse d'excellence pour les plus méritants aux yeux des Américains. L'Accord de Cotonou offre une dynamique de coopération beaucoup plus vaste. Il s'agit plus d'un processus de long terme avec des objectifs intermédiaires et une implication de tous les acteurs concernés.

La chose et son contraire

Agoa fut voté par le Congrès US dans le contexte d'une loi générale sur le commerce et le développement, le « Trade and Development Act », qui vise à favoriser les échanges entre les Etats-Unis et les pays africains, ainsi que ceux des Caraïbes. Cette loi ouvre aux pays concernés un accès en franchise de douane et sans contingent sur le marché américain pour pratiquement tous les produits du Système Généralisé des Préférences (SGP) américain.

Selon les justifications avancées par les initiateurs de la loi, la faiblesse des échanges commerciaux africains est plus accentuée sur le marché américain que le marché européen, puisque seulement 7% des importations africaines proviennent des Etats-Unis d'Amérique contre 44% provenant d'Europe.

Pour inverser cette tendance, il est nécessaire de mettre en place un cadre institutionnel supprimant les contingentements et autres obstacles au commerce entre l'Afrique et les Etats-Unis. C'est ce que propose l'Agoa.

Ainsi, au-delà de l'aide, l'Agoa est préconisé comme une meilleure alternative au développement des pays africains. Mais alors que l'on présente l'Agoa sous un angle flatteur, l'Amérique s'évertue à subventionner quelques milliers de producteurs de coton américains, appauvrissant du coup des millions d'Africains dont la survie durable est intimement liée à la production du coton. Tout porte à croire que pour exporter des produits textiles dans le système Agoa, il faut utiliser de la matière première américaine !

De même, si la loi Agoa est une grande porte ouverte par les Etats-Unis pour le développement des économies africaines, le chemin d'accès demeure long, périlleux et parsemé d'embûches. L'Agoa accorde des avantages commerciaux aux pays de l'Afrique subsaharienne certes, mais précise également les conditions d'éligibilité d'un pays et définit unilatéralement le mécanisme institutionnel par lequel ces conditions sont examinées. Aujourd'hui, à peine une quarantaine de pays de l'Afrique subsaharienne sont désignés comme

pays pouvant profiter des avantages commerciaux de l'Agoa. Mais une chose est d'être éligible, une autre est de parvenir à saisir cette opportunité et à tirer réellement profit des avantages en augmentant le volume de ses ventes sur le marché américain. Sur la quarantaine d'élus, à peine le quart a pu obtenir le visa d'accès au marché américain, alors que nous sommes pratiquement à mi-chemin de l'échéance fatidique qu'est 2008. En dehors des conditions d'éligibilité, de nombreuses dispositions sont prévues pour baliser la voie qui mène les exportateurs africains sur le marché américain. En outre, l'octroi d'un traitement tarifaire préférentiel est subordonné à l'obligation du certificat d'origine (document juridique permettant de prouver l'origine d'une marchandise exportée).

Les nuances

Le régime préférentiel offert par l'Agoa est donné à un pays spécifique et à des produits ou groupes de produits. Le certificat d'origine ne suffit pas. Tout chargement doit être couvert par le visa-Agoa qui, selon la loi, est plus important que le certificat classique. A l'opposé de l'Accord de Cotonou, qui prend en compte tous les pays d'une région déterminée pour la négociation des Accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et les pays ACP, la loi Agoa ne cible que certains Etats d'une région. Les possibilités de fraudes et de transbordements illicites sont malheureusement accentuées par cette sélectivité étasunienne. Le Bénin, par exemple, est élu comme bénéficiaire des avantages qu'offre l'Agoa. Le tissu industriel de ce pays étant peu développé, la tentation serait grande pour les pays non-bénéficiaires de se servir de ce petit pays de transit comme tremplin, pour entrer indûment sur le marché américain.

Un pays non éligible à l'Agoa peut fabriquer des articles finis dans ses propres usines, les faire transiter par le Bénin et tenter d'obtenir des documents requis auprès des services compétents, afin de conférer la nationalité béninoise aux produits, puis les expédier aux Etats-Unis. Des usines écrans peuvent s'installer sur le territoire et réexporter des produits finis préalablement importés et qui n'auront reçu pour toute valeur ajoutée au Bénin que l'apposition des étiquettes « Visa Agoa Bénin » ou « Made in Bénin ».

Les dispositions douanières attachées au visa-Agoa sont censées éviter les détournements à travers de simples activités de transbordement, de changement d'étiquettes ou d'opérations d'assemblage. Ces dispositions passent entre autres par le contrôle minutieux des entrées des matières premières et des produits semi-finis sur le territoire du pays éligible. Toutefois, sous le prétexte de fraudes, le gouvernement américain peut décider unilatéralement d'interdire à un pays préalable-

Des économies à renforcer avant tout !

Le 23 juin 2000, les Etats membres de l'Union européenne et les Etats ACP ont signé un nouvel accord global de partenariat à Cotonou, au Bénin. En cette année 2004, à l'occasion des élections européennes, le « Groupe Cotonou Belgique », faisant partie d'un réseau d'associations européennes et des pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique), s'est joint à un **Appel aux responsables européens et nationaux en charge du dossier Cotonou**. En ce qui concerne les Accords de partenariat économique (APE), les signataires demandent que l'Union européenne revoie radicalement ses positions de négociation dans le sens demandé par les ACP, afin que les APE conclus puissent effectivement constituer des outils - et non des entraves - pour le développement des régions ACP. L'ouverture des marchés ACP, profitable à l'économie européenne, ne pourra qu'aggraver la situation et les perspectives de développement des régions concernées si leurs économies ne sont pas – préalablement – renforcées.

Pour consulter le texte de l'appel : [www.sosfaim.be/Movements paysans...](http://www.sosfaim.be/Movements_paysans...) cliquez sur Cotonou, ensuite sur « mai 2004 : appel aux responsables européens... »

ment bénéficiaire du « laisser-passer Agoa » d'exporter un lot de marchandises vers les Etats-Unis.

Le tremplin

Les deux cadres d'échange économique Nord-Sud (Accord de Cotonou et Loi Agoa) créent un engrenage de libéralisation et d'ouverture économique inévitable pour les pays africains embarqués. L'on retrouve les mêmes conditionnalités dans l'Agoa et dans Cotonou. Les pays partenaires doivent adhérer à l'économie de marché, à la primauté du droit, à la lutte contre la corruption, à l'expression d'un intérêt mutuel entre les Etats-Unis d'Amérique et l'Afrique, à la lutte contre la pauvreté et à l'intégration économique.

Comme l'Accord de Cotonou, la loi Agoa envisage à terme la mise en place de zones de libre-échange. Mais contrairement à l'Accord de Cotonou, qui s'inscrit dès maintenant dans une dynamique de partenariat avec des zones économiques (CEDEAO en Afrique de l'Ouest ; CEMAC en Afrique centrale, etc.), la loi Agoa, dans sa conception actuelle, s'appuie exclusivement sur les Etats et non sur des ensembles régionaux.

En ce qui concerne les dispositions relatives à l'organisation des marchés, la loi Agoa et l'Accord de Cotonou se rejoignent sur les principaux aspects liés au régime des échanges, notamment l'élimination des obstacles au commerce et à l'investissement. Profiter des opportunités de la loi Agoa et répondre efficacement aux impératifs au sein de la coopération ACP-UE devient pour certains pays comme le Bénin un double défi à sens unique : mettre l'économie locale sur les rails de la compétition internationale d'ici à 2008. ■