



Mobilisation urgente contre la signature de l'Accord de Samoa succédant à l'Accord de Cotonou

Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), le 4 septembre 2021

Résumé

L'accord de Cotonou liant les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) à l'Union européenne (UE) a été prolongé jusqu'à la signature formelle de l'accord de Samoa par le Conseil des ministres de l'UE et le Parlement européen en novembre 2021 et par les chefs d'État ACP, pour une mise en œuvre en janvier 2022.

Compte tenu du bilan très négatif des APE en Afrique de l'Ouest (AO) où les APE intérimaires (APEi) de la Côte d'Ivoire et du Ghana, mis en œuvre depuis fin 2016, détruisent le processus d'intégration régionale, il serait contradictoire pour les présidents de l'AO de signer l'accord de Samoa, notamment pour celui du Nigeria qui a refusé de signer l'APE régional. En effet, ce nouvel accord est basé sur un approfondissement des APE, leur extension aux questions dites de Singapour : services, concurrence, marchés publics, propriété intellectuelle et investissements.

Compte tenu de l'augmentation prévue de la population de l'AO de 2021 à 2027, l'aide de l'UE servait de 3,40 euros par tête et par an, un niveau dérisoire qui serait négatif si l'on déduit les subventions de l'UE à ses produits exportés, les pertes de droits de douane et de taxe sur la valeur ajoutée sur les produits importés de l'UE pour les pays ayant mis en place des APE, et la fuite des capitaux des dirigeants corrompus et des multinationales, facilitée en zone franc par l'arrimage à l'euro.

Cependant l'accord de Samoa viole plusieurs dispositions de l'OMC sur le Traitement Spécial et Différencié (TSD) aux PED et particulièrement aux PMA, lorsqu'il prétend qu'ils ne seront tenus de prendre des engagements qu'en fonction de leurs capacités de développement, tout en fixant une date limite à leur mise en œuvre ! L'accord de Samoa viole plusieurs autres dispositions du TSD, dont l'article XXXVI du GATT et l'article 15 de l'accord sur l'agriculture.

Mais la plus grande violation du TSD par l'UE réside dans l'obligation faite aux PMA de supprimer leurs droits de douane sur 80 % des exportations de l'UE, annulant ainsi sa décision "Tout sauf les armes" (TSA) de 2001.

* *
*

L'Accord de Cotonou liant les pays ACP (d'Afrique-Caraïbes-Pacifique) à l'Union européenne (UE) a été en vigueur du 23 juin 2000 au 28 février 2020 mais a été prolongé jusqu'à la signature officielle par le Conseil des ministres de l'UE et le Parlement européen prévue en novembre 2021 ainsi que par les Chefs d'Etat des pays ACP pour être mis en œuvre en janvier 2022.

L'Accord a été conclu¹ entre les négociateurs en chef (ministres des affaires étrangères ou du commerce) en décembre 2020 et paraphé le 15 avril 2021 à Samoa par le ministre des affaires étrangères du Togo, Robert Dussey, pour l'OACPS (Organisation des Etats d'Afrique, du Pacifique et des Caraïbes) et par Jutta Urpillainen, la Commissaire aux partenariats internationaux de l'UE.

Compte tenu du bilan très négatif des APE (Accords de Partenariat Economique) pour les pays ACP, déjà en Afrique de l'Ouest (AO) où les APE intérimaires (APEi) de Côte d'Ivoire et du Ghana, mis en oeuvre depuis fin 2016, sont en train de détruire le processus d'intégration régionale², il serait contradictoire que les Présidents de l'AO signent l'Accord de Samoa, en particulier celui du Nigéria, Muhamadou Buhari, qui a refusé de signer l'APE régional. Car ce nouvel accord est basé sur un approfondissement des APE, leur extension aux thèmes dits de Singapour : services, concurrence, marchés publics, propriété intellectuelle, investissements.

C'est déjà Robert Dussey qui avait adopté le mandat de négociations des pays ACP le 30 mai 2018 à Lomé³ dont le paragraphe 61 précise : « *Les négociations commerciales devraient viser à garantir des termes de l'échange favorables aux pays et régions ACP, renforçant ainsi l'efficacité des accords de partenariat économique (APE) et d'autres arrangements commerciaux et cadres de coopération commerciale qui existent entre l'UE et les régions ACP, ainsi qu'au sein des régions ACP et entre elles, tels que... l'accord de libre-échange continental africain (ZLECAf)* ». L'accord paraphé le 15 avril 2021 confirme : « *Les parties reconnaissent l'importance d'élargir le champ d'application des APE et d'encourager l'adhésion de nouveaux États membres* » et le Protocole spécifique pour l'Afrique sub-saharienne ajoute : « *6. Les parties conviennent que la mise en œuvre des APE, de la Zone de libre-échange continentale africaine et d'autres accords commerciaux applicables, sont complémentaires et se soutiennent mutuellement, tout en contribuant à l'approfondissement du processus d'intégration régionale et continentale... 12. Les parties... s'engagent à améliorer l'accès des marchandises aux marchés de l'Afrique et de l'Union européenne... Les parties coopèrent pour stimuler les investissements publics et privés, mieux relier les entreprises africaines et de l'UE dans le secteur agroalimentaire, échanger les meilleures pratiques et réunir l'expertise de l'UE et de l'Afrique pour le développement agricole* ».

Pourtant, si la ZLECAf pourrait se justifier à l'horizon 2063 fixé par le Plan d'action de Lagos, elle a été mise en oeuvre officiellement de façon extrêmement prématurée depuis janvier 2021 puisqu'aucun accord n'a encore été trouvé sur ses règles de base portant sur les offres tarifaires de chaque Etat et sur les règles d'origine. Ainsi 90% des droits de douane sur les échanges intra-africains devront être supprimés en 10 ans pour les pays les moins avancés (PMA) et en 5 ans pour les non-PMA, ce qui bénéficiera aux multinationales de l'UE très présentes en Afrique, ce qui explique le soutien politique et financier qu'elle apporte à la ZLECAf. Celle-ci s'inscrit dans une stratégie de *rattrapage* qui n'a abouti qu'à une dépendance croissante vis-à-vis des marchés mondiaux et de l'impérialisme néocolonial occidental⁴, et de plus en plus de la stratégie impérialiste subalterne à celle de la Triade des grands pays émergents, dont la Chine. Cette

¹ chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=http%3A%2F%2Fwww.acp.int%2Fsites%2Ffacpsec.waw.be%2Ffiles%2Fuser_files%2Fuser_15%2FOACPS_EU%2520Partnership%2520Agreement_FR.pdf&clen=2148618&chunk=true

² Jacques Berthelot, *Vous avez dit LIBRE échange ? L'accord de Partenariat Economique Union européenne-Afrique de l'Ouest*, L'Harmattan, juin 2018.

³ https://www.bilaterals.org/IMG/pdf/istock_000019322566xlarge_edit_custom-9d4c4a33422ae3c4775983ae0de71646537c78c4-s900-c85.pdf

⁴ *Résistances africaines à la domination néocoloniale*, Le Croquant, mars 2021.

stratégie n'a servi que les intérêts à court terme de Chefs d'Etat africains souvent corrompus et non démocratiques et ils n'entendent pas en changer, d'autant qu'ils subissent les pressions politiques et économiques des pays occidentaux et de leurs multinationales et qu'ils ont été induits en erreur par les économistes des institutions multilatérales, la Banque Mondiale et le FMI ayant rejoint en 2020 sa promotion plus ancienne par la CNUCED et l'UNECA⁵.

Car, en moyenne de 2016 à 2020, les échanges de l'Afrique avec elle-même n'ont concerné que 16,6% de ses exportations totales et 13,9% de ses importations totales, dont 21,9% de ses exportations agricoles et 16,7% de ses importations agricoles, et 24,1% de ses exportations alimentaires et 17,8% de ses importations alimentaires. 35,1% des exportations de l'Afrique vont en Europe (30,8% dans l'UE28) – dont 34,4% de ses exportations agricoles (28,1% vers l'UE28) et 38,6% de ses exportations alimentaires (28,7% vers l'UE28) – et 34,1% de ses importations viennent d'Europe (30,1% de l'UE28), dont 34,6% de ses importations agricoles (25,8% de l'UE28) et 33,2% de ses importations alimentaires (23,9% de l'UE28).

A contrario l'Afrique de l'Ouest (AO) a tout intérêt à renforcer ses échanges internes avant de les élargir au niveau continental (ZLECAf) ou même intra-Afrique subsaharienne (ASS). En moyenne de 2016 à 2020 la part des exportations totales intra-AO a été de 61,3% de ses exportations vers l'Afrique (de 63,4% vers l'ASS), dont de 82,6% de ses exportations agricoles vers l'Afrique (de 93,4% vers l'ASS) et de 82,3% de ses exportations alimentaires (89,8% vers l'ASS). Et la part des importations totales intra-AO dans celles venues d'Afrique a été de 71% (de 80,8% venues d'ASS), dont de 73,8% de ses importations agricoles (84,4% venues d'ASS) et de 75,1% de ses importations alimentaires (de 87,4% venues d'ASS).

Le Secrétaire général de l'OACPS, Georges Rebelo Pinto Chikoti, a précisé le 15 juillet 2021 le financement prévu pour l'Accord de Samoa : *"L'UE a adopté un nouvel instrument financier, l'instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale (NDICI) - également connu sous le nom de "Global Europe", pour remplacer le Fonds européen de développement (FED). Pour les 7 prochaines années, de 2021 à 2027, l'enveloppe financière est de 29 milliards d'euros pour l'Afrique subsaharienne ; 800 millions d'euros pour les Caraïbes, et 500 millions d'euros pour le Pacifique"*⁶. Le remplacement du FED par le NDICI⁷ signifie que ce budget ne sera plus financé par les Etats membres en dehors du Budget de UE. Compte tenu de la hausse anticipée de la population de l'Afrique subsaharienne de 1,136 milliard d'habitants (Md hb) en 2021 à 1,319 Md hb en 2027 et de celle de l'AO de 413 millions (M) d'hab à 481 M hb le budget prévu serait de 3,40 euros par hb et par an (un peu moins compte tenu de l'inflation), un montant dérisoire, inférieur à celui de Lomé IV bis (de 1995 à 2000).

Mais cette "aide" devient négative si l'on déduit la somme des subventions de l'UE à ses produits exportés, les pertes de droits de douane et de TVA (taxe sur la valeur ajoutée) sur les produits importés de l'UE pour les pays ACP ayant mis en oeuvre des APE, ainsi que les fuites de capitaux tant des dirigeants corrompus que des multinationales, facilitées notamment en zone franc par l'ancrage sur l'euro. Sans parler de la ventilation de ces fonds entre les aides au

⁵ SOL, *L'extraversion croissante et suicidaire des échanges de l'Afrique*, 12 juin 2021, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.sol-asso.fr%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F01%2F%25E2%2580%2599extraversion-croissante-et-suicidaire-des-%25C3%25A9changes-de-l%25E2%2580%2599Afrique-12-juin-2021.pdf&clen=445526&chunk=true

⁶ <https://www.forumsec.org/2021/07/15/oacps-secretary-general-chikoti-addresses-pacific-oacps-trade-ministers/>; <https://www.touteleurope.eu/l-europe-et-moi/l-instrument-europeen-pour-le-voisinage-le-developpement-et-la-cooperation-internationale-ndici/>

⁷ <https://occitanie-europe.eu/entree-en-vigueur-du-nouvel-instrument-de-voisinage-de-cooperation-au-developpement-et-de-cooperation-internationale/>

développement et celles au freinage des migrations vers l'UE et le retour en ASS des immigrés "clandestins" déboutés du droit d'asile. Ajoutons que "l'aide" programmée de l'UE par hb est supérieure pour les ACP des Caraïbes (3,70 €) et du Pacifique (5,07 €).

L'UE se flatte que, réunissant 55% des Etats membres de l'ONU (106, dont 79 ACP et 27 de l'UE, sur 193 en 2020), l'Accord de Samoa fera référence pour tous les pays sur le type de relations à promouvoir entre pays développés et en développement dans tous les domaines. Ainsi Jutta Urpillainen a-t-elle souligné *"qu'elle espérait que le nouvel accord renforcera notre coopération sur la scène mondiale, car l'UE et l'OACPS représentent plus de 1,5 milliard de personnes et plus de la moitié des sièges aux Nations Unies"*. La Commission européenne ajoute: *"Des solutions mondiales pour des défis à l'échelle de la planète. Le nouvel accord renforcera la capacité de l'OEAC-UE à agir ensemble pour relever les défis liés à l'environnement et au changement climatique. Cela vaut également pour d'autres questions de dimension mondiale, telles que la migration et la mobilité, mais aussi pour la paix et la sécurité, qui exigent une coopération renforcée. Le nouvel accord constituera un outil puissant pour faire progresser le programme des Nations unies à l'horizon 2030 et les objectifs de développement durable (ODD)"*⁸.

L'Accord de Samoa n'est pas à une contradiction près en déclarant que *"Les parties reconnaissent aussi l'approche innovante du traitement spécial et différencié inhérente à l'accord de l'OMC sur la facilitation des échanges (AFE), qui permet aux pays les moins avancés (PMA) et aux pays en développement de mettre pleinement en œuvre leurs engagements, sous réserve de la fourniture du soutien au commerce requis"*. En fait, l'accord de facilitation des échanges est très ambigu puisqu'il stipule, d'une part, que *"les pays les moins avancés membres ne seront tenus de contracter des engagements que dans la mesure compatible avec les besoins de leur développement, de leurs finances et de leur commerce individuels ou avec leurs capacités administratives et institutionnelles"* (article 13.3) alors que, d'autre part, les articles 16 à 19 les obligent à notifier la date limite à laquelle ils seront en mesure de mettre en œuvre l'accord grâce à la fourniture d'une assistance et d'un soutien pour le renforcement des capacités, comme si cette assistance serait suffisante pour modifier leur incapacité structurelle à mettre en œuvre le TFA ! Dans tous les cas, le TFA oblige les PED et les PMA de l'Afrique de l'Ouest à réduire les coûts du commerce extérieur afin d'augmenter les importations et les exportations, tandis que la priorité doit être donnée à la réduction des coûts du commerce intra-AO afin de favoriser le développement autocentré et l'intégration régionale.

En réalité l'UE viole plusieurs fois l'Accord de l'OMC sur le traitement spécial et différencié à accorder aux PMA. Déjà le paragraphe 8 de l'article XXXVI du GATT stipule que, y compris pour les PED non PMA, *"Les parties contractantes développées n'attendent pas de réciprocité pour les engagements pris par elles dans des négociations commerciales de réduire ou d'éliminer les droits de douane et autres obstacles au commerce des parties contractantes peu développées"*. En outre l'article 15 de l'Accord sur l'agriculture sur le Traitement spécial et différencié déclare explicitement que *"Les pays les moins avancés Membres ne seront pas tenus de contracter des engagements de réduction"*. Pourquoi alors l'UE a-t-elle imposé que tous les Etats de chaque APE régional, y compris les PMA, suppriment leurs droits de douane sur 80% environ des exportations de l'UE, ce qui annule les préférences de sa Décision "Tout sauf les armes" (TSA) de 2001 reconnaissant aux PMA le libre accès à son marché en pouvant continuer à taxer les exportations de l'UE ? Et ceci au prétexte de favoriser l'intégration régionale de chaque APE si l'on maintenait des régimes commerciaux différents puisque la libre

⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_20_2303

circulation des produits obligerait les PMA à taxer les importations venant des PED pour ne pas être envahis par les produits que ceux-ci importeraient à droits nuls de l'UE.

Pourtant une solution juridique compatible avec TSA et les règles de l'OMC aurait consisté à déduire du pourcentage à libéraliser dans chaque APE régional celui des exportations de l'UE vers les PMA. Pour l'APE d'AO 43,5% des exportations de l'UE aux 13 PMA en 2015 auraient été à déduire des 76,2% à libéraliser qui tomberaient donc à 32,7%, mais l'UE a refusé cette interprétation juridique contrariant par trop ses objectifs commerciaux. La Commission de développement international de la Chambre des Communes du Royaume-Uni (RU) avait défendu cette possibilité le 6 avril 2005 : "*Nous ne pensons pas que les choses devraient être compliquées pour les PMA. L'APE devrait être une véritable option pour les PMA. Et ils ne devraient pas avoir à offrir un accès réciproque au marché de l'UE tant qu'ils n'auront pas perdu leur statut de PMA. L'APE ne devrait pas être en contradiction avec les initiatives d'intégration régionale dans les pays ACP, d'autant plus que la DG Commerce met l'accent sur l'importance de l'intégration régionale*"⁹.

⁹ House of Commons International Development Committee, *Fair trade? The European Union's trade agreements with African, Caribbean and Pacific countries*, 6 April 2005, <https://publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmintdev/68/68.pdf>.