

# Les États-Unis et l'AGOA : un programme encore utile ?

Note de recherche du CEIM, Christian Deblock, 1<sup>er</sup> décembre 2021

## The United States and AGOA: Still a Useful Agenda?

### Résumé

L'article qui suit présente l'AGOA, en retrace les résultats commerciaux et tire un premier bilan pour les États-Unis. Vingt ans plus tard, force est de constater que les résultats sont loin d'être à la hauteur des attentes initiales. Le programme est sous-utilisé, le commerce avec l'Afrique reste peu diversifié et représente moins de un p. cent du commerce total des États-Unis. Si la mise en place de la Zone de libre-échange continentale d'Afrique ouvre de nouvelles opportunités économiques, les États-Unis doivent, par contre, composer avec une Chine désormais omniprésente sur le continent. De nouveaux programmes ont été mis en place sous la présidence de Donald Trump. Ils ont été repris par le président Biden. Déterminé à changer l'image des États-Unis, celui-ci semble également déterminé à accorder plus d'importance aux relations avec l'Afrique et à doter son administration d'une véritable stratégie qui viendrait remplacer l'AGOA, relancer le commerce et soutenir l'intégration continentale.

Mots clés: AGOA ; commerce préférentiel ; Afrique

### Abstract

The following article introduces the AGOA and gives a first assessment for the United States. Twenty years later, it is clear that the commercial results are far from living up to initial expectations. The program is underutilized, trade with Africa remains undiversified, and it represents less than one percent of total US trade. While the establishment of the African Continental Free Trade Area opens up new economic opportunities, the United States must, on the other hand, compete with China, which is now omnipresent on the continent. New programs have been put in place under the presidency of Donald Trump. They have been taken over by President Biden. Determined to change the image of the United States, he also seems determined to give more importance to relations with Africa and to endow its administration with a real strategy that would replace AGOA, revive trade and support continental integration

Keywords: AGOA; preferential trade; Africa

### Contenu

<b>INTRODUCTION</b>	<b>2</b>
<b>LES RELATIONS COMMERCIALES ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE</b>	<b>3</b>
<b>LES ÉTATS-UNIS SOUS LA PRESSION DE LA CHINE</b>	<b>6</b>
<b>PERSPECTIVES</b>	<b>11</b>

## Introduction

L'*African Growth Opportunities Act* (AGOA), ou en français, la *Loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique*<sup>1</sup>, est une loi américaine votée par le Congrès et promulguée en mai 2000 à l'initiative du président Clinton. La loi a été renouvelée par le président Bush en mai 2004, puis par le président Obama en juillet 2015, et ce jusqu'en 2025<sup>2</sup>. L'AGOA accorde des préférences commerciales particulières aux pays d'Afrique subsaharienne éligibles, soit en 2021, 39 pays sur 48<sup>3</sup>. L'AGOA vise, entre autres, à encourager le commerce, l'investissement et la croissance économique, et ce tout en soutenant une approche concertée et intégrée en matière de commerce et de développement complémentaire à la mise en œuvre de réformes politiques, sociales et économiques. Les États-Unis ont toujours considéré l'AGOA depuis son adoption comme la pierre angulaire de leurs relations diplomatiques et commerciales avec l'Afrique subsaharienne. Ils l'ont également envisagé comme la première étape d'un processus devant mener à un partenariat commercial global.

L'AGOA arrive bientôt à son terme. Ses résultats, modestes, appellent à un changement. Deux autres facteurs poussent également dans cette direction : la présence grandissante de la Chine et les perspectives économiques que laisse entrevoir la mise en place de la zone de libre échange continentale africaine (ZLECAF). Mon propos dans le cadre de cet article tiendra en deux points. Je reviendrai dans un premier temps sur l'AGOA et ses résultats, pour ensuite aborder les changements qui ont été amorcés depuis la présidence de Donald Trump. En conclusion, je présenterai deux pistes possibles de réforme.

---

<sup>1</sup> Il n'y a pas de traduction officielle en français. Nous avons retenu la traduction que donne le bureau de l'USTR. Nous retiendrons l'acronyme anglais, couramment utilisé.

<sup>2</sup> La loi couvrait à l'origine une période de huit ans, soit d'octobre 2000 à septembre 2008. Le président Bush apportera des amendements législatifs en juillet 2004 qui permettront de la proroger jusqu'en 2015. À son tour, le président Obama va signer, le 1<sup>er</sup> juillet 2015, le Trade Preference Act of 2015, une loi qui reconduit les programmes préférentiels dont l'AGOA, et ce jusqu'au 30 septembre 2025.

<sup>3</sup> Présenté sous le titre court de *Trade and Development Act of 2000*, la loi du 18 mai 2000 vise à offrir des avantages commerciaux préférentiels à deux blocs de pays : ceux de l'Afrique subsaharienne, soit 48 pays, et ceux du Bassin des Caraïbes. On peut regrouper les critères d'éligibilité en trois grands blocs. D'abord, les réformes : démontrer un progrès continu de la part des pays en matière d'économie de marché, de règle de droit et de pluralisme politique, d'élimination des obstacles au commerce avec les États-Unis, de politique sociale (pauvreté, éducation, santé, etc.), de lutte contre la corruption et de protection des droits des travailleurs internationalement reconnus. Ensuite, la prévention de toute activité qui irait contre les intérêts des États-Unis. Et enfin, pas d'activités terroristes ou qui toucheraient aux droits humains. 38 pays sont actuellement éligibles au programme. La Représentante des États-Unis au commerce Katherine Tai a annoncé le 2 novembre 2021 que trois pays ne seraient plus éligibles au programme à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022 : la Guinée, le Mali et l'Éthiopie. Un rapport du GAO montre que le programme est efficace en matière de protection des droits humains et des droits des travailleurs mais pas pour ce qui concerne les droits des femmes (GAO, *International Trade: Observations on Whether Women's Rights and Economic Interests Are Protected or Promoted by U.S. Trade Preference Programs*, GAO-21-190, Washington, 2020).

## Les relations commerciales entre les États-Unis et l'Afrique subsaharienne

Avant l'AGOA, les relations préférentielles entre les États-Unis et l'Afrique subsaharienne étaient régies par le cadre du Système généralisé des préférences (SGP) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Adopté sous la présidence de Bill Clinton, trois facteurs en ont été à l'origine. D'abord, la volonté américaine de changer son approche vis-à-vis de l'Afrique subsaharienne et de contribuer à son redressement économique, nombre de pays étant très endettés, pour ne pas dire étouffés par les dettes<sup>4</sup>. Ensuite, la volonté de renforcer par le commerce les processus de réforme en cours en vue de renforcer les institutions démocratiques et de marché<sup>5</sup>. Et enfin, l'idée d'intégrer plus largement les pays africains dans l'économie mondiale et de contribuer ainsi à l'émergence d'un nouvel ordre économique international<sup>6</sup>.

Les objectifs de l'AGOA étaient alors très ambitieux. Au fil des années, celui-ci a perdu beaucoup de ses ambitions initiales pour devenir un programme préférentiel qui vient s'ajouter au SGP. Plus de 4650 produits étaient à l'époque de sa mise en place couverts par le SGP et pouvaient bénéficier d'une franchise d'entrée aux États-Unis. L'AGOA est venu élargir ce cadre en y ajoutant 1835 produits supplémentaires<sup>7</sup>. Le rapport de 2020 fait état de plus 5000 produits couverts par le SGP et de plus de 1800 produits supplémentaires au titre de l'AGOA. Deux des dimensions initiales ont malgré tout perduré : 1) appuyer les réformes en cours et renforcer les institutions démocratiques en en faisant un critère d'éligibilité ; et 2) faire évoluer l'AGOA vers un cadre commercial plus formel. Dans l'ensemble, si tout le monde convient de la pertinence et des avantages du programme, de nombreux doutes subsistent à la fois quant à l'intérêt réel que les États-Unis lui portent et quant à son utilisation effective par la plupart des pays concernés.

### Les marchandises

Comment ont évolué les relations commerciales entre les États-Unis et l'Afrique subsaharienne depuis la mise en place de l'AGOA<sup>8</sup> ? Les deux graphiques qui suivent nous permettent de les mettre en perspective. Le premier graphique porte sur le commerce des biens avec l'Afrique et l'Afrique subsaharienne en milliards de dollars américains, et le second sur la part de ces deux entités en pourcentage du commerce total des États-Unis. Précisons que les exportations américaines vers l'Afrique subsaharienne ont représenté, en

<sup>4</sup> Le programme devait compléter le dispositif mis en place par le FMI dans le cadre du programme en faveur des pays pauvres très endettés. Il faut noter par ailleurs que l'AGOA n'est qu'un volet du programme américain d'assistance et d'aide en Afrique subsaharienne. Pour une vue d'ensemble, voir le document du CRS : *U.S. Assistance to Sub-Saharan Africa: An Overview*, R46368, Washington, mai 2020.

<sup>5</sup> Pour reprendre le point six (6) du préambule : « Trade and investment, as the American experience has shown, can represent powerful tools both for economic development and for encouraging broader participation in a political process in which political freedom can flourish ».

<sup>6</sup> L'administration Clinton envisageait la refonte de l'ordre économique international à partir de grands blocs régionaux au croisement desquels se trouveraient les États-Unis. Il y eut tout d'abord l'institutionnalisation du Forum de Coopération économique Asie-Pacifique (APEC), puis dans la foulée de l'ALENA le projet de Zone de libre-échange des Amériques, ensuite le projet de partenariat commercial transatlantique, et pour finir l'AGOA.

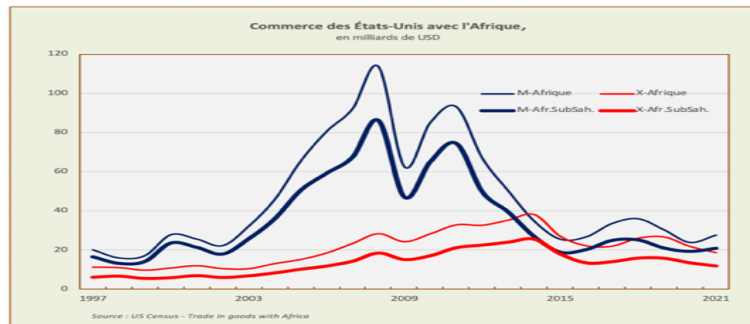
<sup>7</sup> Office of the USTR, *2001 Comprehensive Report on U.S. Trade and Investment Policy Toward Sub-Saharan Africa and Implementation of the Africa Growth and Opportunity Act*, Washington, 2001.

<sup>8</sup> Sauf indication contraire, toutes les données qui suivent proviennent du Bureau of Economic Analysis. Nos calculs. Nous avons choisi de retenir les données pour 2019, la COVID-19 ayant beaucoup affecté celles pour l'année 2020.

moyenne entre 2001 et 2021, les deux tiers des exportations vers le continent et en ce qui a trait aux importations, les trois quarts des importations totales. Les exportations préférentielles<sup>9</sup> ont, quant à elles, représenté, en 2019, 48 % des exportations totales vers l'Afrique subsaharienne et les importations préférentielles, 40 % des importations totales<sup>10</sup>.

Les graphiques 1 et 2 ont des profils assez similaires. On peut identifier clairement trois grandes périodes. La première période couvre les années 2000, soit celles qui correspondent à la mise en place du programme. L'impact est très fort<sup>11</sup>. Les importations grimpent en flèche, pour passer de 1,9 à 3,4 % des importations américaines de 2001 à 2010. Elles atteindront même 4 % du total en 2008. Les exportations américaines vers l'Afrique subsaharienne progressent également, mais plus modérément, pour passer de 0,95 à 1,4 % entre 2001 et 2010. La seconde période couvre les quinze années suivantes, jusqu'au renouvellement de l'AGOA en 2015. Elle se caractérise par un fort recul des importations, en valeur comme en pourcentage. Au point de chuter en dessous des niveaux d'avant l'AGOA ! Les exportations ont affiché une meilleure tenue, mais elles ont fini par chuter à leur tour à partir de 2015. Quant à la troisième période, elle montre peu de changements en dépit des efforts des États-Unis pour relancer le commerce avec l'Afrique.

**Graphique 1.** Commerce des États-Unis avec l'Afrique, 1997-2021 (milliards de dollars américains)

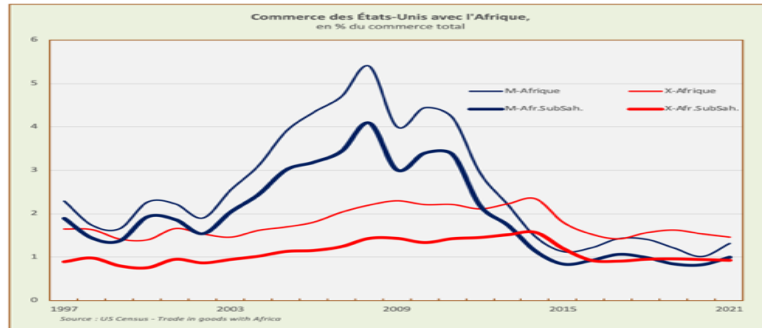


<sup>9</sup> Le qualificatif « préférentiel » inclut les produits relevant du SGP et de l'AGOA.

<sup>10</sup> Les chiffres proviennent du rapport 2020 de l'USTR.

<sup>11</sup> Le dernier rapport sur l'AGOA-1, publié en 2008, présentait un bilan satisfaisant, les importations en provenance de l'Afrique subsaharienne ayant triplé entre 2001 et 2008 et les exportations, doublé. Par contre, le rapport notait que le plus de la moitié des importations étaient des produits pétroliers (Office of the USTR. *2008 Comprehensive Report on U.S. Trade and Investment Policy Toward Sub-Saharan Africa and Implementation of the African Growth and Opportunity Act*, Washington, mai 2008). Voir également le document du service de la recherche du Congrès : CRS Report, *Sub-Saharan Africa: Key Issues and U.S. Engagement*, R45428, Washington, 2021.

**Graphique 2.** Commerce des États-Unis avec l'Afrique, 1997-2021 (% du commerce total)



En somme, les relations commerciales restent de faible importance<sup>12</sup>. Si nous prenons l'année 2019, soit avant la pandémie, les importations en provenance de l'Afrique subsaharienne ont représenté à peine 0,84 % des importations totales des États-Unis et les exportations vers cette région 0,96 %. Soit dans les deux cas, moins de 1 %. Rappelons aux fins de comparaison que les parts étaient, en 1999, de 1,34 et 0,80 %, respectivement.

Malgré une certaine diversification dans les premières années du programme, le commerce préférentiel reste, tout comme le commerce en général, concentré sur quelques produits, mais aussi sur quelques pays. Ainsi, les produits pétroliers ont représenté les deux tiers des importations préférentielles en provenance de l'Afrique subsaharienne en 2018 et 55 % en 2019<sup>13</sup>. Les produits textiles ont, quant à eux, représenté 10 % des importations en 2018 et 16,7 % en 2019<sup>14</sup>. Les études montrent que ce sont les produits textiles qui ont le plus profité du programme mais aussi que les grandes entreprises accaparent l'essentiel de l'avantage préférentiel au détriment des petits exportateurs et que les principaux gagnants sont les investisseurs asiatiques et les importateurs américains<sup>15</sup>. Ajoutons que les cinq pays exportateurs les plus importants dans le cadre de l'AGOA et du SGP étaient dans l'ordre, en 2020 : l'Afrique du Sud (45,7 %), le Nigéria (12 %), le Kenya

<sup>12</sup> Les échanges pâtissent des problèmes d'infrastructure et de politiques publiques. De ce point de vue, l'initiative chinoise des Nouvelles routes de la soie qui vise à renforcer et à améliorer les infrastructures et les moyens de transport entre la Chine et le reste du monde a indéniablement contribué au renforcement des liens commerciaux entre la Chine et le continent africain. Voir à ce sujet l'étude de la Banque mondiale : *Belt and Road Economics. Opportunities and Risks of Transport Corridors*, Washington, World Bank Publications, 2019). On peut voir dans le *Better Utilization of Investments Leading to Development Act (BUILD Act)* adopté en 2018 la réponse des États-Unis aux Nouvelles routes de la soie. En pratique, et faute de stratégie, elle se fait encore attendre en Afrique...

<sup>13</sup> Les importations américaines de produits pétroliers ont baissé continuellement au cours de la dernière décennie. En nous appuyant sur les statistiques de l'USITC, nous avons calculé les parts des principaux produits dans le commerce total avec l'Afrique subsaharienne pour les années 2018, 2019 et 2020. Pour les exportations américaines, les principaux produits sont : le matériel de transport (33,3 %), les produits agricoles (12,2 %) et les produits chimiques (12,2 %), les produits liés à l'énergie (10,6 %) et les produits électroniques (8,1 %). Du côté des importations, on retrouve : les produits miniers (33,5 %), produits liés à l'énergie (31,6 %), les produits agricoles (12,1 %), les produits textiles (6,1 %) et les produits chimiques (4,9 %). Données en ligne : <https://dataweb.usitc.gov/trade-data-reports/sub-saharan-africa/trade-data/by-commodity-sector>.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Woubet Kassa et Souleymane Coulibaly, « Revisiting the Trade Impact of the African Growth and Opportunity Act: A Synthetic Control Approach », Policy Research Working Paper, n° 8993, Washington, World Bank, 2019 ; Niall Condon et Matthew Stern, *The Effectiveness of African Growth and Opportunity Act (AGOA) in Increasing Trade from Least Developed Countries: A Systematic Review*, Londres, EPPI-Centre, University of London, 2010.

(10,5 %), le Lesotho (6,1 %), l'Éthiopie (5,9 %) et Madagascar (4,8 %)<sup>16</sup>. Les chiffres peuvent varier évidemment d'une année à l'autre, mais constatons que l'Afrique du Sud concentre à elle seule près de la moitié du commerce préférentiel, et les cinq plus grands exportations, pas moins de 80 % du total.

## Les services

Nous avons aussi quelques données sur le commerce des services et les investissements. Il n'est guère possible de distinguer l'Afrique subsaharienne de l'Afrique dans son ensemble. Les exportations de services commerciaux vers l'Afrique ont représenté, en 2019, 1,7 % des exportations totales des États-Unis et 1,5 % de leurs importations. Les exportations de services commerciaux vers l'Afrique du Sud représentaient 17,8 % du total en 2019 et celles vers le Nigéria, 14,4 %. Quant aux importations américaines en provenance de ces deux pays, elles ont représenté, respectivement, 20,9 et 5,0 % du total.

## Les investissements

On relèvera à propos des investissements directs, que l'Afrique dans son ensemble et l'Afrique subsaharienne représentaient, en 2020, à peine 0,8 et 0,6 %, respectivement, de tous les investissements américains dans le monde. Pour l'Afrique subsaharienne, ils sont concentrés pour plus de 71 % dans trois pays : l'Afrique du Sud (24,5 %), Maurice (23,6 %) et le Nigéria (19,3 %). Les données relatives à l'emploi dans les filiales à contrôle majoritaire nous indiquent que l'Afrique concentrait, en 2019, à peine 2 % des emplois et l'Afrique subsaharienne 1,4 %. La concentration des emplois est encore plus forte, l'Afrique du Sud concentrant à elle seule 66,7 % des emplois, loin devant le Nigéria (5,3 %).

Pour nous résumer, les perspectives emballantes que laissait entrevoir l'AGOA-1 ont laissé place à des lendemains qui déchantent. Qu'il s'agisse de commerce ou de réformes, les résultats ont été fort en deçà des attentes. De leur côté, les États-Unis n'ont pas non plus vraiment cherché à y apporter des changements au programme. Les administrations Bush et Obama se sont plutôt contentées de le renouveler, sans vraiment y attacher un grand intérêt. Il faudra attendre que l'administration Trump s'alarme de la présence grandissante de la Chine en Afrique et en fasse un enjeu stratégique pour voir bouger les choses. La mise en place de la ZLECAf est un autre facteur de changement.

## Les États-Unis sous la pression de la Chine

La présence de plus en plus marquée de la Chine sur le continent révèle au grand jour la fragilité et les failles de la relation commerciale bilatérale entre l'Afrique et les États-Unis. L'AGOA est loin d'avoir stimulé les échanges entre les États-Unis et l'Afrique, avons-nous dit. Il a encore moins permis de contenir la diplomatie commerciale de la Chine en Afrique. Un changement a commencé à se dessiner sous la présidence de Donald Trump.

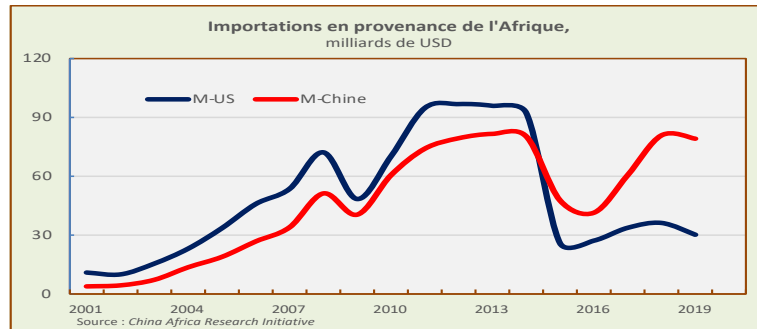
---

<sup>16</sup> Les chiffres ne portent que sur les pays éligibles à l'AGOA et couvrent le commerce AGOA et SGP. Données en ligne : <https://dataweb.usitc.gov/trade-data-reports/sub-saharan-africa/trade-data/agoa-import-suppliers>

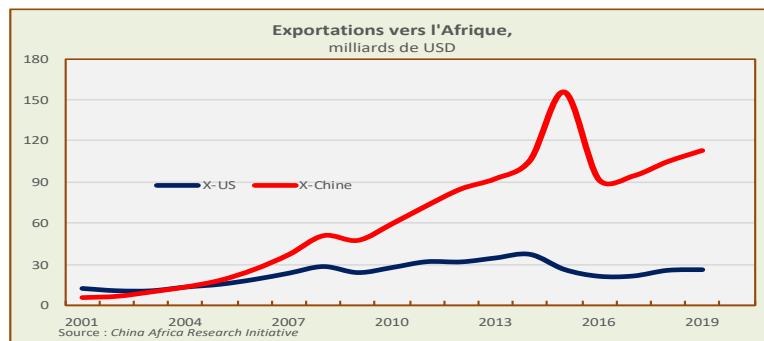
## Le commerce de l'Afrique avec les États-Unis et la Chine

Le commerce occupe une place importante dans la rivalité entre les deux grandes puissances. Les dimensions stratégiques n'ont jamais été absentes non plus de l'AGOA. Toujours est-il que le commerce entre les États-Unis et l'Afrique a sérieusement pâti de la concurrence chinoise<sup>17</sup>. Les deux graphiques ci-dessous comparent les évolutions du commerce entre l'Afrique et les deux grandes puissances<sup>18</sup>.

**Graphique 3.** Importations en provenance de l'Afrique, 2001-2019 (milliards de dollars)



**Graphique 4.** Exportations vers l'Afrique, 2001-2019 (milliards de dollars)



On notera tout d'abord que, jusqu'en 2015, les importations chinoises et américaines suivent sensiblement la même trajectoire. Depuis lors, la reprise des importations chinoises a été sensiblement plus rapide que les importations américaines. Le graphique des exportations est plus intéressant. Il montre non seulement que les exportations chinoises vers l'Afrique progressent beaucoup plus rapidement que les exportations américaines depuis le début des années 2000, mais aussi qu'après un recul important en 2016, les premières sont reparties de plus belle à la hausse, laissant littéralement les secondes sur place.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes : en 2001, les États-Unis exportaient deux fois plus de marchandises vers l'Afrique que la Chine ; en 2019, la Chine en exporte quatre fois plus

<sup>17</sup> La Chine n'est pas le seul acteur à être présent en Afrique. Il ne faudrait évidemment pas oublier l'Union européenne dont les programmes de soutien commercial semblent avoir plus d'impact que ceux des États-Unis, mais aussi l'Inde, le Japon, la Corée ou encore la Turquie. Pour une étude comparative des programmes préférentiels, voir : GAO, *African Growth and Opportunity Act: Insights from Other Countries' Preference Programs and Participation in Trade Negotiations*, Washington, GAO-15-701, août 2015.

<sup>18</sup> Les chiffres proviennent du site *China Africa Research Initiative*. Elles sont tirées de Comtrade et sont un peu différentes des statistiques américaines. En ligne : <http://www.sais-cari.org/data-china-africa-trade>



que les États-Unis. Certains considèrent que les entreprises américaines ne présentent pas le même dynamisme commercial que leurs homologues chinoises et qu'elles répondent mal à la demande africaine<sup>19</sup>. Peut-être. Il n'en demeure pas moins qu'au problème de compétitivité, vient s'ajouter un problème de concurrence diplomatique, les États-Unis faisant preuve d'apathie<sup>20</sup> autant vis-à-vis des marchés africains que vis-à-vis de la diplomatie chinoise et de son ambitieux projet des Nouvelles routes de la soie. Un début de réaction est venu sous la présidence de Donald Trump. Elle a pris trois directions : 1) des changements ont été apportés au cadre institutionnel ; 2) de nouveaux programmes ont été mis en place par les États-Unis pour répondre à « l'offre » chinoise<sup>21</sup> ; et 3) des négociations commerciales ont été ouvertes.

## Prosper Africa

La législation de l'AGOA prévoit la tenue annuelle d'un Forum de coopération économique et commerciale réunissant les deux parties. Y sont conviés non seulement des représentants gouvernementaux et des officiels de haut niveau mais également des représentants des milieux d'affaires et de la société civile<sup>22</sup>. Des stratégies nationales ont également été élaborées dans un certain nombre de pays pour les aider à profiter davantage des préférences commerciales<sup>23</sup>. À l'évidence, cela n'a pas permis de stimuler ni de diversifier les échanges transatlantiques<sup>24</sup>. C'est l'autre partie du problème : à l'apathie américaine vient s'ajouter le fait que l'AGOA a été largement sous-utilisé. C'est avec le double objectif de relancer les échanges et de contrer la Chine, que l'Administration Trump<sup>25</sup> a lancé, en juin 2019, un nouveau programme, *Prosper Africa*<sup>26</sup>.

Placé sous l'égide de l'USAID et doté de fonds importants en provenance<sup>27</sup>, ce programme vient renforcer l'AGOA et n'en mobilise pas moins de 17 agences américaines, dont au premier chef le Bureau du Représentant au commerce et les agences financières et commerciales comme l'EXIM et la DFC. Il vient aussi créer une plateforme pour associer l'USAID au secteur privé et promouvoir le commerce et les investissements bilatéraux.

---

<sup>19</sup> Cullen S. Hendrix, « What US Strategy Gets Wrong About China in Africa », Washington, Peterson Institute for International Economics, *Policy Brief*, 20-3, mars 2020.

<sup>20</sup> Nous empruntons la formule à Christian von Soest (« The End of Apathy: The New Africa Policy under Joe Biden », *GIGA Focus Afrika*, 2, 2021)

<sup>21</sup> Voir à ce sujet, Chelphi-den Hamer Magali, « L'aide au développement de qui ? Les États-Unis et la Chine dans leurs relations avec les Suds », *Revue internationale et stratégique*, vol. 4, n° 120, 2020.

<sup>22</sup> On retrouvera les informations relatives aux différents forums, dont le dernier à date s'est tenu de manière virtuelle à la fin du mois d'octobre 2021, à l'adresse suivante : <https://agoa.info/forum/agoa-forum-downloads.html>.

<sup>23</sup> Cette approche est récente. Le rapport de l'USTR de 2020 sur l'AGOA mentionne que seulement 16 pays ont adopté des stratégies nationales depuis 2015 (Office of the USTR. *2020 Biennial Report on the Implementation of the African Growth and Opportunity Act*, Washington, 2021, p. 11 et Annexe 4).

<sup>24</sup> Pour reprendre les mots de la Représentante au commerce Katherine Tai « ... only a handful of countries have taken significant advantage of AGOA ». Readout of Ambassador Katherine Tai's Participation in the Virtual AGOA Ministerial Meeting, 20 octobre 2021.

<sup>25</sup> La nouvelle politique américaine pour l'Afrique a été présentée en décembre 2018 par John Bolton : *A New Africa Strategy: Expanding Economic and Security Ties on the Basis of Mutual Respect* (discours présenté devant la Heritage Foundation, 13 décembre 2018. En ligne : [www.heritage.org/sites/default/files/2019-02/HL1306.pdf](http://www.heritage.org/sites/default/files/2019-02/HL1306.pdf)). Elle comprend trois grands volets : 1) le développement des relations commerciales avec un certain nombre de pays, notamment par le biais d'accords commerciaux ; 2) la lutte contre le terrorisme islamiste ; et 3) une priorisation et une gestion plus efficace de l'aide américaine.

<sup>26</sup> Comme le soulignera John Bolton au moment de son lancement, ce nouveau programme vise explicitement à contrer les initiatives « prédatrices » de la Chine et de la Russie sur le continent africain.

<sup>27</sup> Les budgets prévus étaient de 50 millions de dollars américains pour les années 2019 et 2020 et de 75 millions de dollars pour 2021.



Concernant plus spécifiquement les investissements, une des lignes de force de la coopération Chine-Afrique, un programme particulier appelé *Africa Trade and Investment (ATI) Program* a été créé pour y faire contrepoids et soutenir la mise en place de réseaux régionaux (*Trade and Investment Hubs*) en collaboration étroite avec le secteur privé. Il s'applique à toute l'Afrique, et ce pour cinq ans.

Loin d'abandonner ce programme, le président Biden a annoncé, le 28 juillet 2021, de le poursuivre et d'en élargir le mandat pour lui donner de nouvelles priorités, notamment celles de soutenir la vaccination contre la COVID-19, de faire des États-Unis un partenaire dans les processus d'intégration régionale et de soutenir les initiatives conjointes dans certains secteurs comme l'énergie, la santé et la lutte contre les pandémies, les technologies numériques ou encore la lutte contre les changements climatiques.

Outre *Prosper Africa*, il faut mentionner la création de l'*U.S. International Development Finance Corporation (DFC)*, un nouvel organisme créé en 2018 dans le cadre du BUILD Act de 2018 pour regrouper et améliorer l'efficacité de l'*Overseas Private Investment Corporation (OPIC)* et du programme de financement de USAID (*Development Credit Authority*). Cette nouvelle agence ne limite pas ses activités à l'Afrique mais on notera néanmoins que le quart de ses initiatives financières lui ont été consacrées en 2020, en appui au programme ATI<sup>28</sup>.

## Un accord modèle avec le Kenya

Les États-Unis n'ont jamais caché que l'AGOA puisse servir de tremplin à des accords de libre-échange<sup>29</sup>. Par manque d'intérêt réciproque, cette intention ne s'est toutefois jamais concrétisée. Ou du moins les choses n'ont guère bougé jusqu'à ce que les pays africains s'engagent dans le projet de zone de libre-échange panafricaine et, surtout, que les États-Unis ne commencent à réagir à la présence grandissante de la Chine en Afrique. Loin de s'opposer au projet de Zone de libre-échange continentale, les États-Unis ont plutôt adopté une attitude positive, soutenant le projet tout en cherchant à en tirer certains avantages commerciaux, notamment par le biais d'accords avec certains pays. Le Kenya<sup>30</sup> est le premier pays avec lequel ils ont engagé des négociations, officiellement lancées le 8 janvier 2020

Pour reprendre les mots de Robert Lighthizer, « Under President Trump's leadership, we look forward to negotiating and concluding a comprehensive, high-standard agreement with Kenya that can serve as a model for additional agreements across Africa. We believe this agreement with Kenya will complement Africa's regional integration efforts, including in the East African Community and the landmark African Continental Free Trade Area

<sup>28</sup> CRS R45428, *op. cit.*, p. 23.

<sup>29</sup> Le texte du *Trade and Development Act of 2000* mentionne d'ailleurs explicitement que « Congress supports ... (4) negotiating reciprocal and mutually beneficial trade agreements, including the possibility of establishing free trade areas that serve the interests of both the United States and the countries of sub-Saharan Africa ... ». Et plus loin à la section 115 : « (a) Declaration of Policy.--Congress declares that free trade agreements should be negotiated, where feasible, with interested countries in sub-Saharan Africa, in order to serve as the catalyst for increasing trade between the United States and sub-Saharan Africa and increasing private sector investment in sub-Saharan Africa ». En ligne : <https://www.congress.gov/bill/106th-congress/house-bill/434/text>.

<sup>30</sup> Les États-Unis ont déjà un accord-cadre de coopération en matière de commerce et d'investissement (TIFA). Il a été signé le 16 juillet 2008 avec l'ensemble des pays de la Communauté économique de l'Afrique de l'Est. Ils n'ont par contre pas de traité bilatéral sur l'investissement avec le Kenya. En fait, sur les 42 traités américains actuellement en vigueur, il n'y en a que cinq avec des pays de l'Afrique subsaharienne, soit le Cameroun, les deux Congos, le Rwanda et le Sénégal.

(AfCFTA) ... »<sup>31</sup>. L'idée était de faire de cet accord un accord modèle qui pourrait être répliqué à d'autres pays d'Afrique<sup>32</sup>. On notera, par contre, que le périmètre des négociations n'est guère différent de ce que l'on retrouve dans les nouveaux accords conclus par les États-Unis, notamment l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM). Par ailleurs, elles doivent se faire sur une base réciproque et permettre d'établir un « fairer, more balanced trade » entre les deux pays<sup>33</sup>. C'est dire à quel point le chemin pour arriver à un accord s'annonçait difficile. Toujours est-il que depuis l'arrivée de Joe Biden, les négociations ont été suspendues, les États-Unis restant prudents face à un projet fortement critiqué en Afrique<sup>34</sup>. Cela dit, comme en témoignent les déclarations du secrétaire d'État Anthony Blinken et ses consultations lors d'un récent voyage en Afrique<sup>35</sup>, l'administration Biden semble prête à reprendre les négociations<sup>36</sup> au moment jugé opportun<sup>37</sup>.

## L'administration Biden et l'AGOA

Malgré les discours et les initiatives dont nous venons de rendre compte, on ne peut pas dire pour autant que les États-Unis se soient dotés d'une véritable stratégie pour l'Afrique<sup>38</sup>. Obnubilée par la présence de la Chine (et de la Russie), la politique récente a relevé d'un jeu à somme nulle, sans grande considération pour les pays africains. L'administration Biden a témoigné d'entrée de jeu de sa volonté de rétablir les liens et d'avoir un partenariat plus étroit avec le continent africain<sup>39</sup>. Son engagement et son soutien à la lutte contre la COVID-19 et autres pandémies de même que les nombreuses rencontres tout au long de l'année 2021 entre les représentants officiels américains et leurs homologues africains sont là pour confirmer le « retour » des États-Unis en Afrique. L'AGOA demeure, malgré les résultats mitigés et les critiques, l'une des pièces centrales de ce dispositif. Mais jusqu'à quand ?

---

<sup>31</sup> *Joint Statement Between the United States and Kenya on the Launch of Negotiations Towards a Free Trade Agreement*, 8 juillet 2020. En ligne : <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/july/joint-statement-between-united-states-and-kenya-launch-negotiations-towards-free-trade-agreement>.

<sup>32</sup> Le Kenya n'est pas un partenaire commercial important pour les États-Unis. Il occupe le 93<sup>e</sup> rang en 2020. Les exportations américaines se sont élevées à 372 millions de dollars en 2020 et les importations en provenance du Kenya, à 569 millions de dollars en 2020. Les multinationales américaines emploient environ 6000 personnes au Kenya. En ligne : <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c7790.html>. Son économie, par contre, est dynamique. Voir à ce sujet, Anabel González, « US-Kenya trade negotiations: A chance to get it right », *Policy Watch blog*, Washington, Peterson Institute for International Economics, février 2020.

<sup>33</sup> Office of the United States Trade Representative/Executive Office of the President, *United States-Kenya Negotiations. Summary of Specific Negotiating Objectives*, Washington, mai 2020.

<sup>34</sup> Outre les critiques soulevées qui viennent s'ajouter au fait que l'Administration Biden n'a pas encore clairement défini ses priorités pour l'Afrique, deux autres facteurs pèsent sur ces négociations : le président Biden aura besoin d'un nouveau mandat du Congrès pour négocier des accords commerciaux (Autorité de négociateur) et des élections doivent avoir lieu au Kenya en 2022. L'administration Trump avait ouvert les négociations dans le cadre du *Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015*.

<sup>35</sup> Le voyage s'est fait du 15 au 20 novembre 2020, et incluait trois pays : le Kenya, le Nigéria et le Sénégal.

<sup>36</sup> L'administration Biden serait apparemment sensible à la conclusion d'accords commerciaux de portée plus modeste que les accords de libre-échange classiques.

<sup>37</sup> Le dernier rapport du Bureau du Représentant au commerce considère que les accords commerciaux constituent une voie d'avenir.

<sup>38</sup> Voir à ce sujet, Cullen S. Hendrix, *op. cit.* 2000.

<sup>39</sup> C'est le sens du message qu'il a adressé le 5 février 2021 en ouverture du 34<sup>e</sup> Sommet de l'Union africaine.

## Perspectives

Il ne faut pas se cacher que l'Afrique ne figure pas au plus haut des priorités de la diplomatie américaine. Les critiques nombreuses de l'administration Trump, contre les programmes d'aide au développement jugés aussi inefficaces que propices à la corruption<sup>40</sup>, voire contre certains dirigeants africains n'ont guère aidé non plus. C'est cette relation que l'administration Biden veut relancer et développer sur la base d'un nouveau partenariat qui reste encore à définir. Comme le souligne un rapport récent<sup>41</sup>, la démarche américaine doit prendre de la hauteur et ne pas se laisser enfermer dans une politique d'endiguement des initiatives chinoises. À cet égard, les partenariats préférentiels de l'Union européenne, plus sensibles aux réalités africaines que l'AGOA, présentent de meilleurs résultats. L'administration Biden pourrait marcher dans les pas de l'UE et reprendre le modèle des Accords de partenariat économique (APE) qui combinent libre-échange et coopération. Cela dit, la question de l'AGOA comme facteur de développement reste ouverte. Une étude récente de la Banque mondiale le montre : les programmes préférentiels comme l'AGOA sont loin d'être une panacée<sup>42</sup>. Ajoutons que le commerce de type AGOA relève d'une approche ricardienne, certes non réciproque, alors que le commerce mondial est de plus en plus lié aux chaînes de valeur et que l'une des priorités des pays d'Afrique est de s'y intégrer. Les États-Unis se sont engagés à soutenir la mise en œuvre de la ZLECAf et à développer des partenariats économiques avec les pays concernés. La ZLECAf vient changer la dynamique de la coopération bilatérale. D'une part, la coopération devrait être définie en fonction des besoins et du développement des capacités et non sur la base de critères de préférence. Et d'autre part, sa mise en place pourrait faciliter la négociation d'accords commerciaux, préférablement régionaux. Deux changements que l'administration Biden paraît voir d'un bon œil.

---

<sup>40</sup> Le président Trump était tenté de mettre fin au programme et de le remplacer par des accords de libre-échange.

<sup>41</sup> Thomas Hill and Sarah Yerkes, *A New Strategy for US Engagement in North Africa: A Report of the North Africa Working Group*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2021.

<sup>42</sup> Ana M. Fernandes, Alejandro Forero, Hibret Maemir et Aaditya Mattoo, « Are Trade Preferences a Panacea? The Export Impact of the African Growth and Opportunity Act », *Policy Research Working Paper n° 8753*, Washington, World Bank, 2019

## Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation

**Adresse civique :**

UQAM, 400, rue Sainte-Catherine Est  
Pavillon Hubert-Aquin, bureau A-1560  
Montréal (Québec), H2L 2C5 CANADA

**Adresse postale :**

Université du Québec à Montréal  
Case postale 8888, succ. Centre-Ville  
Montréal (Québec), H3C 3P8 CANADA

Téléphone : 514 987-3000, poste 3910

Télécopieur : 514 987-0397

Courriel : [ceim@uqam.ca](mailto:ceim@uqam.ca)

Site web : [www.ceim.uqam.ca](http://www.ceim.uqam.ca)



## Auteur

**Christian Deblock** est économiste et professeur titulaire au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal et chercheur au Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM)

[deblock.christian@uqam.ca](mailto:deblock.christian@uqam.ca)