

L'accord de tous les dangers entre le Kenya et les États-Unis

vendredi 28 août 2020, par [LETERME Cédric](#) (Date de rédaction antérieure : 10 août 2020).

Depuis le 8 juillet dernier, le Kenya négocie officiellement un accord de libre-échange avec les États-Unis, concrétisant un engagement pris en février par le président Uhuru Kenyatta et son homologue américain, Donald Trump. Problème : cet accord compromet les (déjà difficiles) efforts d'intégration régionale et risque à terme de pénaliser l'économie et la population kényanes.

En Afrique, un mélange d'incrédulité et d'irritation a accueilli la nouvelle du lancement des négociations entre les États-Unis et le Kenya visant à aboutir à un accord de libre-échange, le second seulement (après le Maroc) entre les États-Unis et un pays africain, et le premier avec un pays d'Afrique subsaharienne.

C'est en février que les présidents des deux pays ont annoncé leur intention de négocier cet accord bilatéral controversé [1]. Pour les États-Unis, l'enjeu serait plus symbolique qu'économique. Tel est en tout cas l'avis de Jack Caporal, chercheur auprès du Center for Strategic and International Studies (CSIS), qui souligne que : « *Le commerce bilatéral total de marchandises entre les États-Unis et le Kenya ne s'élevait qu'à un milliard de dollars en 2018. Ni les importations du Kenya, ni les exportations vers ce pays ne se classent parmi les cinq premiers partenaires commerciaux des États-Unis en Afrique subsaharienne. Le Kenya n'est également que le 98^e partenaire commercial des États-Unis.* [2] »

Le véritable objectif consisterait donc surtout à établir un accord « modèle » répliquable avec les autres pays de la région, comme l'a d'ailleurs publiquement déclaré Robert Lighthizer, le secrétaire américain au commerce, en janvier 2018 : « *Je pense que d'ici peu, nous allons choisir un pays africain, en le sélectionnant avec soin, pour conclure un accord de libre-échange... Et si nous nous y prenons bien, cet accord deviendra un modèle pour ces autres pays [de la région]* ». [3] L'autre objectif serait également de contrer l'influence croissante de la Chine en Afrique [4]. Depuis 2009, Pékin a en effet dépassé Washington comme premier partenaire commercial du continent et le géant asiatique a déjà conclu des accords commerciaux avec une quarantaine de pays africains.

LE KENYA COMME CANDIDAT IDÉAL

Or, le Kenya apparaît comme le candidat idéal. Les deux pays sont en effet déjà liés par des liens de coopérations géopolitiques et militaires étroits dans le cadre de la lutte contre le terrorisme - renforcés en 2018 par l'attribution au Kenya du rang de « partenaire stratégique » des États-Unis. Et même si la Chine est aujourd'hui le premier partenaire commercial - et principal bailleur de fonds - du pays, en 2018, le Kenya a refusé de conclure un accord de libre-échange entre la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) et le géant chinois [5]. Enfin, et surtout, le Kenya est demandeur d'un accord avec les États-Unis, tandis que ces derniers n'ont pas grand-chose à y gagner et encore moins à y perdre, ce qui les place dans une position particulièrement confortable.

Côté kenyan, c'est surtout la volonté de sécuriser les avantages liés à l' « African Growth and Opportunity Act » (AGOA) américain qui est mise en avant. Ce programme de préférences commerciales adopté en 2000 et qui doit expirer en 2025 permet en effet à près des trois-quarts des exportations kenyanes vers les États-Unis d'être exemptées de droits de douanes [6]. Or, les États-Unis constituent l'un des principaux marchés d'exportation pour les entreprises kenyanes. Prendre le risque de voir ce programme s'arrêter sans substitut serait donc d'autant plus problématique pour le Kenya, étant par ailleurs le seul pays de la CAE à ne pas avoir le statut de « PMA » [7], lequel donne également droit à des avantages commerciaux.

UN ACCORD RISQUÉ POUR LE KENYA

De nombreux observateurs mettent toutefois en doute les avantages que le Kenya pourrait tirer d'un tel accord. D'abord, en raison de la profonde asymétrie qui existe entre les deux parties. Nous l'avons dit, non seulement les États-Unis font office de partenaire commercial majeur pour le Kenya alors que la réciproque n'est pas vraie - loin s'en faut -, mais en outre cette relation est depuis longtemps déficitaire pour le Kenya. Le gros de ses exportations à destination des États-Unis sont d'ailleurs des produits à faible valeur ajoutée (ex : fruits, noix, café), tandis qu'il importe de ce même pays des produits à haute valeur ajoutée comme du matériel aérien [8]. Une situation que le projet d'accord risque bien d'aggraver.

Car, et c'est le deuxième problème, l'histoire montre que les États-Unis n'hésitent jamais à pousser leur avantage au maximum dans ce type de négociations, indépendamment des conséquences pour le pays considéré. « *Les ALE que les États-Unis ont signés sont vraiment effrayants et je doute que le Kenya ait la moindre chance de protéger ses secteurs critiques* » commentait ainsi récemment Jane Nalunga, directrice de SEATIN-Ouganda durant un débat sur cet enjeu [9]. Le cas du Maroc, l'autre pays africain ayant déjà conclu un accord bilatéral de libre-échange avec les États-Unis devrait d'ailleurs inspirer de sérieuses réserves aux négociateurs kenyans [10], tout comme la propre expérience du pays en matière d'accords de libre-échange [11].

À ces problèmes, il faut enfin ajouter, d'une part, l'orientation actuelle de l'administration américaine, incarnée par le fameux « America First » de Donald Trump, et d'autre part, la volonté de ce dernier de faire de cet accord un « modèle » pour la région en visant un « accord global » couvrant des domaines allant bien au-delà des seules questions de tarifs douaniers ou de quotas [12]. La référence en la matière serait d'ailleurs donnée par la version renégociée de l'ALENA que Trump a imposé au Mexique et au Canada [13] et qu'il a plusieurs fois déclaré vouloir désormais utiliser comme base de négociation pour les relations commerciales avec les autres pays [14]. Or, pour Nelson Ndirangu (ancien ambassadeur du Kenya et actuel président de l'autorité kenyane de la concurrence), « *Ce que l'industrie américaine cherche à obtenir dans le cadre de l'ALE envisagé est inquiétant et l'est encore plus si l'on considère les dispositions de l'accord de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique (ACEUM)* » [15]. Et de citer notamment les clauses qui consacrent les principes de « valeur régionale croissante » [16], de protection des investissements, de libéralisation agricole ou encore de « commerce électronique ».

MENACES POUR L'INTÉGRATION RÉGIONALE AFRICAINE

Les problèmes que posent ces négociations ne s'arrêtent toutefois pas au Kenya. Ils concernent en réalité toute la région. On peut commencer par citer les soucis de compatibilité qui se posent entre ces négociations et les engagements du Kenya au sein de la CAE, notamment dans le cadre de l'union douanière. Au-delà de la question de savoir s'il est même juridiquement possible pour le Kenya de s'engager dans ces négociations [17], il est évident que cette démarche pose un problème politique de taille, même si le Kenya cherche à le minimiser. En outre, comme le soulignait Jane Nalunga dans le débat déjà cité, « *compte tenu de la porosité des frontières au sein de la région, il*

sera difficile pour les autres pays de se protéger, une fois que les marchandises américaines arriveront au Kenya. Celles-ci risquent donc se retrouver chez d'autres membres de la CAE » [18].

UNE EMBÛCHE SUPPLÉMENTAIRE POUR LA ZLECAF

En parallèle, ces négociations risquent également de compliquer (encore plus) le processus d'intégration économique régionale porté dans le cadre de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAF) [19]. Déjà imparfait - et contesté [20] -, celui-ci souffre en outre des conséquences de la pandémie de coronavirus qui a notamment poussé les dirigeants africains à reporter d'au moins 6 mois le lancement de la première phase du projet [21]. Or, dans ce contexte, les engagements pris par le Kenya vis-à-vis des États-Unis pourraient bien fragiliser encore plus le processus en réduisant les options disponibles pour l'organisation future du commerce intra-africain. D'autant plus que, comme le résume le Third World Network-Africa, « *quelles que soient les concessions que le Kenya accordera aux États-Unis, il est probable qu'elles constituent le fondement des relations entre d'autres pays africains et les États-Unis* » [22].

Pour d'aucuns, il s'agit d'ailleurs d'une stratégie délibérée des États-Unis : « *Cibler le Kenya est une tactique de diviser pour régner. Les États-Unis savent que la CAE est un bloc et qu'un accord tripartite ainsi que la ZLECAF sont en cours de négociation, mais ils utilisent le Kenya comme un cheval de Troie pour pouvoir imposer leur accord de libre-échange à l'Afrique* » [23].

Dans ce contexte, les appels se multiplient pour que le Kenya renonce à ces négociations, quitte à les envisager dans un second temps, et à l'échelle de l'ensemble de la ZLECAF. Mais pour l'heure, ces appels restent sans réponse.

Cédric Leterme

[Abonnez-vous](#) à la Lettre de nouveautés du site ESSF et recevez chaque lundi par courriel la liste des articles parus, en français ou en anglais, dans la semaine écoulée.

P.-S.

Cetri

<https://www.cetri.be/L-accord-de-tous-les-dangers-entre?lang=fr>

Notes

[1] Voir ici la déclaration officielle publiée dans la foulée par l'administration Trump : <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/february/president-trump-announces-intent-negotiate-trade-agreement-kenya>.

[2] J. Caporal (2020), « Going Solo : What Is the Significance of a U.S.-Kenya Free Trade Agreement ? », CSIS : <https://www.csis.org/analysis/going-solo-what-significance-us-kenya-free-trade-agreement>.

[3] « USTR Lighthizer : US will soon select an African country for a 'model' free trade deal »,

AGOA.info, 31 janvier 2018 :

<https://agoa.info/news/article/15348-ustr-lighthizer-u-s-will-soon-select-an-african-country-for-a-model-free-trade-deal.html>.

[4] S. Ndegwa (2020), « Kenya-U.S. trade talks to come against growing Chinese influence », CGTN :

<https://news.cgtn.com/news/2020-07-07/Kenya-U-S-trade-talks-to-come-against-growing-Chinese-influence-RKCTGCI488/index.html>.

[5] « Kenya rejects China-EAC free trade agreement », The East African, 15 mai 2018 :

<https://www.theeastafrican.co.ke/tea/business/kenya-rejects-china-eac-free-trade-agreement-1393736>.

[6] Caporal, « Going solo... », op. cit.

[7] Pour « pays les moins avancés », une catégorie utilisée par les Nations Unies.

[8] Caporal, « Going solo... », op. cit.

[9] « Note d'informations sur l'ALE entre le Kenya et les Etats-Unis », Third World Network-Africa, 14 mai 2020 :

<http://twnafrica.org/wp/2017/Fr/2020/05/19/note-dinformations-sur-lale-entre-le-kenya-et-les-etats-unis-third-world-network-africa-14-mai-2020/>.

[10] Voir notamment le dossier consacré à cet accord sur le site :

<https://bilaterals.org/?-us-morocco-&lang=fr>.

[11] Voir, par exemple, ce texte de 2007 critiquant la perspective d'un accord avec l'Union européenne dans le cadre des (alors) nouveaux « Accords de partenariat économique » (APE) au motif que le Kenya n'avait jusque-là pas gagné grand-chose à « libéraliser » son économie, au contraire : G. Ndirangu (2007), « Kenya could lose out on a new trade deal with EU », Business Daily Africa, 10 juillet : <https://www.bilaterals.org/?kenya-could-lose-out-on-a-new&lang=en>.

[12] « *Après l'annonce des négociations entre les États-Unis et le Kenya, M. Lighthizer a souligné que son objectif était de « négocier et conclure un accord global de haut niveau avec le Kenya ». (...) Les objectifs couvrent des questions allant au-delà des tarifs et des quotas, notamment les services, les investissements, la propriété intellectuelle, le travail, l'environnement, les barrières non tarifaires, le règlement des différends, le commerce numérique et les entreprises d'État.* » (Caporal, « Going solo... », op. cit.)

[13] Pour une critique de cet accord :

<https://rqic.quebec/2020/02/27/memoire-du-rqic-sur-laccord-entre-le-canada-les-etats-unis-damerique-et-le-mexique/>.

[14] « Note d'informations sur l'ALE entre le Kenya et les Etats-Unis », Third World Network-Africa, op. cit.

[15] Ibid.

[16] « *Dans le secteur de l'automobile, par exemple, l'ACEUM prévoit que 75 % du contenu automobile soit produit en Amérique du Nord. Si de telles clauses font l'objet des négociations*

sur les biens [avec le Kenya], il sera difficile pour le Kenya d'exporter des produits vers les États-Unis avec un pourcentage aussi élevé », Nelson Ndirangu, cité dans : « Note d'informations sur l'ALE entre le Kenya et les Etats-Unis », Third World Network-Africa, op. cit.

[17] Caporal, « Going solo... », op. cit.

[18] « Note d'informations sur l'ALE entre le Kenya et les Etats-Unis », Third World Network-Africa, op. cit.

[19] Pour plus d'informations sur cet accord : <http://twnafrica.org/wp/2017/?p=647>.

[20] J. Nanga (2020), « The African Continental Free Trade Area : What Kind of Pan-Africanism ? », CADTM : <https://www.cadtm.org/The-African-Continental-Free-Trade-Area-What-Kind-of-Pan-Africanism>.

[21] « Covid-19 : la Zlecaf ne se concrétisera pas le 1^{er} juillet 2020 », La Tribune Afrique, 29 avril 2020 : <https://afrique.latribune.fr/economie/2020-04-29/covid-19-la-zlecaf-ne-se-concretisera-pas-le-1er-juillet-2020-846482.html>.

[22] « Note d'informations sur l'ALE entre le Kenya et les Etats-Unis », Third World Network-Africa, op. cit.

[23] Jane Nalunga, citée dans : « Note d'informations sur l'ALE entre le Kenya et les Etats-Unis », Third World Network-Africa, ibid.