



Le Schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO (SLEC) mis à mal par les APE intérimaires (APEi) de CI et du Ghana

Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), 27 Novembre 2016

Si l'APE d'Afrique de l'Ouest (AO) n'est pas finalisé, les PMA ne seront pas obligés d'ouvrir leurs marchés à 73,8% (71% pour le Sénégal) de leurs importations venant de l'UE28-RU (Royaume-Uni). Les APE intérimaires (APEi) de Côte d'Ivoire (CI) et du Ghana vont néanmoins perturber énormément et de plusieurs façons le fonctionnement des échanges intra-régionaux dans le Schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO (SLEC) et aboutir indirectement à ouvrir le marché des PMA et du Nigéria aux exportations de l'UE28-RU vers la CI et le Ghana. En effet, l'étude d'impact de l'APE sur le Ghana faite en janvier 2015 par la Banque mondiale et le ministère du commerce et de l'industrie du Ghana a souligné que, pour ce pays, "*Le marché d'exportation le plus important pour l'emploi est celui de la CEDEAO : les exportateurs vers la CEDEAO ont employé 38,7% des travailleurs de l'échantillon. Le deuxième marché le plus important est l'Union européenne, avec 4,9% des travailleurs de l'échantillon*"¹. Un constat similaire s'applique à la CI.

La première question est de savoir quels droits de douane (DD) la CI et le Ghana vont utiliser pour leurs importations venant de l'UE : ceux du TEC (tarif extérieur commun) de la CEDEAO en vigueur théoriquement depuis janvier 2015 ou ceux de leurs APEi? S'ils privilégient les recettes douanières et la protection des agriculteurs, ils préféreront le TEC AO mais s'ils cèdent aux pressions des importateurs et à l'intérêt immédiat des consommateurs ils choisiront les DD des APEi dont le DD maximum est de 20% contre 35% dans le TEC (pour la majorité des produits exclus, principalement agricoles et fortement subventionnés par l'UE). La Commission européenne pourrait préférer les DD des APEi pour favoriser les exportateurs européens.

Même si la libéralisation des importations venant de l'UE ne commencera qu'en T5 (2021) ces importations seraient frappées immédiatement des DD des APEi inférieurs à ceux du TEC. Il en résultera un détournement des investissements au sein de la CEDEAO au profit de la CI et du Ghana et au détriment des autres Etats de la CEDEAO et donc déjà une meilleure compétitivité des produits de ces deux pays au détriment du reste de l'AO. A fortiori si l'APE AO est définitivement enterré, les APEi devenant permanents, les investisseurs préféreront investir en CI et au Ghana. Car les importations du Ghana de produits libéralisés des groupes A taxés à 5% (produits de base, biens d'équipement et intrants spécifiques) et B taxés à 10% (intrants et produits intermédiaires) dans l'offre tarifaire pour l'APE régional ont représenté en 2015 93% de toutes ses importations de produits libéralisés et 70,2% de toutes ses importations (y compris de produits exclus) de l'UE28-RU, et la majeure partie des importations ne sont donc pas des produits finis. Les seuls produits pétroliers (ensemble du chapitre 27 du Système Harmonisé) ont représenté 26,2% des importations totales du Ghana venant de l'UE28-RU en 2015, taxées à 9,90% en moyenne, ce qui déjà réduira fortement le coût de production et en particulier le coût de transport de tous les produits nationaux, y compris des produits agricoles

¹ MacLeod, Jamie; Von Uexkull, Jan Erik; Shui, Lulu, *Assessing the economic impact of the ECOWAS CET and economic partnership agreement on Ghana*, 1st January 2015, <http://documents.worldbank.org/curated/en/845041467999971258/Assessing-the-economic-impact-of-the-ECOWAS-CET-and-economic-partnership-agreement-on-Ghana>

bruts qui circulent librement dans la CEDEAO. De même les produits libéralisés de CI taxés à 5% et 10% dans le TEC AO ont représenté 88,5% de tous ses produits libéralisés et 60% de toutes ses importations venant de l'UE28-RU. Il y a par exemple pour le Sénégal le risque d'une forte hausse des importations en produits différents de ceux déjà importés de CI (61,5 milliards de FCFA en 2015) et du Ghana (17,8 milliards de FCFA)². En fait la question est plus compliquée pour l'APEi de CI puisque de nombreux DD du groupe A (libéralisés dès T5) et du groupe B (libéralisés en T10) sont taxés à 20%³ et, selon les produits, ce serait plutôt le TEC AO qui aurait les DD les plus bas !

Le second risque, encouru davantage à partir de T5, est que les produits libéralisés importés progressivement à DD nuls de l'UE par la CI et le Ghana, ne soient réexportés, directement ou indirectement, vers les autres Etats d'AO sans qu'ils puissent les taxer, compte tenu du laxisme des règles d'origine de la CEDEAO. Si les matières premières importées bénéficient d'une valeur ajoutée d'au moins 35% du prix de revient des produits finis ex-usine hors taxes, le produit est considéré comme *originnaire* et peut faire l'objet d'échanges en franchise de DD dans la CEDEAO. Une réévaluation approfondie de ces règles d'origine est donc urgente et cruciale car les produits nationaux transformés du Ghana et de CI bénéficieront à partir de T5 de coûts de production inférieurs liés aux importations à droits nuls d'une bonne partie des intrants et équipements importés de l'UE.

L'intégration régionale étant le premier objectif de l'APE AO, le constat s'impose que les Chefs d'Etat de l'AO, la CEDEAO et l'UEMOA tout comme la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'UE n'ont que faire de la désintégration de l'AO. Non seulement le TEC en vigueur depuis janvier 2015 ne s'appliquerait plus à ces deux pays mais les autres politiques communes mises en place avec difficulté depuis 1975 seraient fortement ébranlées, notamment la politique agricole (ECOWAP) étant donné le poids de la CI dans les échanges agricoles régionaux.

Les PMA, le Nigéria et le Cap Vert devraient exiger une réunion extraordinaire de la CEDEAO pour sauvegarder le processus d'intégration régionale. Il faut d'abord évaluer en profondeur toutes les conséquences des APEi pour les autres Etats de la CEDEAO, notamment dans l'hypothèse probable où l'APE régional sera enterré définitivement. Il s'agit ensuite de mettre en place tous les garde-fous nécessaires pour que ces APEi, qui deviendraient définitifs, ne détruisent pas les politiques communautaires, notamment le TEC, et pour durcir les règles d'origine de la CEDEAO afin de mettre à l'abri les autres Etats de la CEDEAO des impacts de ces deux APEi. Une exclusion de la CI et du Ghana de la CEDEAO d'une bonne partie des politiques communautaires, notamment du TEC, pourrait être envisagée.

Si le Nigéria renonce définitivement à signer l'APE AO il se dit que la DG Commerce envisagerait de faire pression pour que la CI et le Ghana appliquent le TEC d'AO au lieu des DD des APEi ainsi que le classement des lignes tarifaires de l'APE régional et son calendrier de démantèlement au lieu des offres tarifaires et des calendriers de la CI et du Ghana. Mais une telle substitution ne doit pas se faire sans l'accord explicite des Institutions européennes et de l'ensemble des Etats de l'AO. Si l'offre tarifaire du Ghana et son calendrier de démantèlement sont proches de ceux de l'APE régional, ce n'est pas du tout le cas pour l'APEi de CI. Même si les DD des 2 APEi et leur démantèlement étaient alignés sur ceux de l'APE AO, cela ne

2

http://www.ansd.sn/ressources/publications/NACE_2015%20VERSION%20FINALE%20DU%208%20SEPT%202016.pdf

³ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12129-2008-ADD-1/fr/pdf>

changerait pas beaucoup l'impact négatif des 2 APEi sur les autres Etats de l'AO. Certes les PMA continueraient à bénéficier de TSA (Tout sauf les armes) en pouvant taxer leurs importations venant de l'UE comme aujourd'hui mais ils souffriraient, d'une part, des importations de la CI et du Ghana à DD nuls venant de l'UE compte tenu du laxisme des règles d'origine de la CEDEAO et, d'autre part, ils perdraient en compétitivité pour leurs exportations vers l'UE puisque les règles d'origine de l'UE sont plus souples dans les APE (dont APEi) que sous le régime actuel de Cotonou et de TSA qui s'applique aux PMA.

Les règles d'origine de la CEDEAO

Sont considérés comme *originaires* et circulant dans la CEDEAO sans certificat d'origine :

- les produits de l'agriculture et de l'élevage, mais ces produits doivent respecter les normes sanitaires et phytosanitaires de la CEDEAO
- les articles faits à la main, avec ou sans l'aide d'outils, d'instruments ou de dispositifs actionnés directement par le fabricant.

Par contre les produits manufacturés ne peuvent circuler qu'avec un *certificat d'origine*. Ce certificat ne vaut que pour un produit donné et un destinataire donné et est valable 6 mois. L'entreprise exportatrice doit être agréée au Schéma de libéralisation des échanges de la CEDEAO (SLEC) : d'abord par le comité national d'agrément auquel elle soumet tous les justificatifs de l'entreprise (copie des statuts, des certificats de l'entreprise et toutes les pièces justificatives de l'inscription de l'entreprise) et tous les détails des coûts de fabrication (dont les salaires) des produits pour lesquels elle demande un certificat d'origine. Ensuite la liste des entreprises agréées et non-agréées est soumise à la Commission de la CEDEAO qui procède à une validation avant notification à tous les Etats membres de la CEDEAO. C'est dire que les certificats d'origine ne peuvent être délivrés qu'aux entreprises du secteur moderne, publiques ou privées, et qu'une grande partie de la production manufacturée d'AO, qui est celle du secteur informel artisanal, y échappe et leurs produits passent donc les frontières de la CEDEAO comme s'il s'agissait de produits originaires. D'ailleurs 75% des échanges entre Etats membres, correspondant aux produits du secteur informel ne seraient pas recensés dans les statistiques douanières⁴.

S'y ajoute une pratique fréquente sinon généralisée de corruption des douaniers qui ne vérifient pas sérieusement les certificats d'origine. Selon NANTS, "*Les extorsions, actes d'intimidation et de harcèlement perpétrés par la police, la gendarmerie, les douanes et les agents d'immigration chargés de tâches aux différentes frontières sont restés de sérieux contributeurs aux entraves à la mise en œuvre du SLEC en Afrique de l'Ouest. De telles pratiques de corruption et d'autres formes d'indiscipline parmi ces organismes d'application de la loi ont parfois fourni des excuses à certains commerçants peu scrupuleux qui se livrent à la contrebande de marchandises sous le prétexte de marchandises SLEC... Un autre aspect est l'attitude de certains commerçants qui n'identifient pas correctement leurs marchandises/produits, rendant ainsi difficile pour la douane de déterminer la validité ou non de la promotion de ces marchandises dans le cadre du SLEC*"⁵.

⁴ <http://www.subsahara-afrika-ihk.de/wp-content/uploads/2016/10/DP195-Overview-Trade-Barriers-West-Africa-Torres-Seters-July-2016.pdf>

⁵ <http://www.nants.org/wp-content/uploads/2015/04/The-Current-Status-challenges-and-benefits-of-Implementing-the-ETLS-English.pdf>

Les DD sur les exportations du Ghana vers les autres Etats de la CEDEAO

Supposons que les autres Etats d'AO décident de taxer toutes leurs importations venant du Ghana (et de CI mais on n'a chiffré que le cas du Ghana) sur la base du TEC de la CEDEAO afin de ne pas être inondés de produits de l'UE que le Ghana importera peu à peu en franchise de DD à partir de T5 (2021), en supposant aussi que le calendrier de libéralisation de l'APEi serait aligné sur celui de l'APE AO. Même si les exportations du Ghana vers la CEDEAO ont été limitées à 842 millions d'€ (M€) en valeur FAB en 2013⁶, soit seulement 8,8% de ses exportations totales de 9,5 milliards d'€ et un tiers (33,4%) de ses exportations vers l'UE28 de 2,8 milliards d'€, néanmoins ces exportations vers la CEDEAO auraient généré des DD d'environ 140 millions d'€ en valeur FAB Ghana (impliquant un DD moyen de 16,6%) et de 161 millions d'€ en valeur CAF CEDEAO (en supposant un écart moyen de 15% entre FAB et CAF). Et ces DD s'élèveraient à 178 millions d'€ en 2020 et à 214 millions d'€ en 2035, en tenant compte d'une hausse des exportations égale aux 2/3 du taux de croissance de la population des autres Etats d'AO. Les DD à payer aux Etats de la CEDEAO dépasseraient dès 2021 les droits du SGP à payer à l'UE28-RU sans l'APE.

⁶ La base de données ITC TradeMap n'a pas de données pour les échanges du Ghana en 2014 et 2015.