

Les contradictions de l'APE intérimaire du Ghana

Jacques Berthelot, SOL, 8 octobre 2016

I – Les droits du SPG à payer sur les exportations vers l'UE sont très exagérés

Le ministère du Commerce et de l'Industrie (MOTI) justifie l'APE en disant que 400 millions d'€ (M€) de droits de douane (DD) devraient être payés annuellement pour continuer à exporter vers l'UE, un chiffre extravagant. En réalité les droits du SPG auraient été de 66,9 M€ en 2015 sur les exportations vers l'UE28 et de 44,9 M€ sans le Royaume-Uni (UE28-RU), le Brexit réduisant ces droits d'un tiers. Si la Commission européenne applique l'article 8 du règlement 978/2012 du 25 Octobre 2012 sur le SPG, comme les importations de l'UE28-RU en produits du cacao venant du Ghana ont dépassé 17,5% de ses importations totales venant des pays SPG depuis 3 ans, ces DD seraient ceux de la NPF et passeraient de 16,4 M€ à 27,7 M€, augmentant les DD totaux de 44,6 M€ à 55,9 M€, soit à 14% des prétendus 400 M€.

Si les produits agricoles et piscicoles ont représenté 58,2% des importations de l'UE28-RU venant du Ghana en 2015, ils ont représenté 97% des DD du SPG à payer. Le Brexit aura une incidence importante puisque 32% de ces importations en valeur de l'UE28 venant du Ghana l'ont été par le RU, dont 55,8% pour les bananes et 53,5% pour le thon transformé.

Les exportations du Ghana vers l'UE28-RU ne devraient pas augmenter pour deux raisons :

- La stagnation et le vieillissement de la population de l'UE, qui devrait diminuer après 2030.
- Les exportations vers l'UE feront face à une importante érosion de compétitivité vis-à-vis des pays d'Amérique andine et centrale ayant conclu depuis 2012 des accords de libre-échange (ALE) avec l'UE28 car ils exportent à DD nuls et sans quotas les mêmes produits agricoles et de la pêche que le Ghana, sauf pour les bananes pour lesquelles les DD baissent peu à peu jusqu'à 75 € par tonne à partir de 2020 alors que les pays ACP non PMA devront payer le droit NPF de €126 en l'absence d'APE.

II - Les lourdes pertes de DD sur les importations venant de l'UE28-RU et sur les exportations vers les autres Etats de la CEDEAO

Les pertes de recettes douanières sont très sous-estimées par le MOTI car elles reposent sur une étude d'impact de 2015 réalisée par le MOTI et la Banque mondiale sur la base de données de 2013 issu d'un modèle très fruste (TRIST) critiqué par d'autres experts et par l'étude elle-même. Et ne sont estimées que les pertes sur les importations venant de l'UE28 et pas celles sur les exportations vers le reste des Etats de la CEDEAO.

L'étude est peu claire car elle évalue à la fois la hausse des DD liée à la mise en vigueur du TEC de l'AO qui augmentera le DD moyen du Ghana de 7,9% à 9,8%. Et, bien que l'APE réduira les DD sur les importations venant de l'UE28, l'impact net du TEC+APE serait une hausse des DD à 8,7% au lieu des 7,9% avant le TEC.

L'APE représenterait une perte de recettes publiques totales de 234 M\$, soit de 176 M€ (taux de change de 2013). SOL a évalué les pertes de DD sur les produits libéralisés qui auraient été de 151 M€ en valeur FAB de l'UE28-RU en 2015 mais de 367 M€ en T20 (2035) en tenant compte des 4 facteurs suivants : écart entre valeurs FAB de l'UE et CAF du Ghana et hausse des importations des produits libéralisés liés à 3 facteurs : hausse de la population (de 46%), détournement des échanges en faveur de l'UE et baisse de la TVA sur les importations. Les pertes cumulées de T5 (2020) à T20 (2035) seraient de 4 milliards d'€.

La très forte sous-estimation des pertes de DD par le MOTI tient à de multiples facteurs :

- Sous-estimation du pourcentage de produits libéralisés à 65% alors qu'ils auraient été de 75% en 2015 (pour l'UE28-RU).

- Hypothèse que les recettes gouvernementales totales, y compris les DD et la TVA à l'importation, augmenteraient de 3% par an, basé sur le taux de croissance du PIB calculé par le FMI, ajoutant : "*Comme les autres recettes gouvernementales augmenteront en importance... l'impact significatif sur les pertes de recettes venant de l'APE baisseront*". Il est alors facile d'en déduire que l'APE les augmenteraient de 1,2% par an hors réforme du TEC. Pourtant le dernier rapport du FMI sur le Ghana montre que la croissance a ralenti à 2,5% sur les 4 premiers mois de 2015 à 2016) et la part des recettes d'importation a augmenté.

- Selon l'étude "*En 2035... les importations annuelles seraient supérieures de 0,5% à ce qu'elles sont avec le TEC en 2013... Ceci est un modèle statique, et ne tient pas compte des hausses d'importations dues à des causes autres que le TEC et l'APE*". Il est contradictoire d'avancer une croissance de 3% du PIB avec très peu d'importations quand la Banque mondiale montre que les importations de biens et services du Ghana ont été de 55% du PIB en 2015! SOL estime que les importations augmenteraient de 61% en 2035 par rapport à 2015.

- Large sous-estimation du détournement des échanges, allant de zéro à 2,8% des importations selon les secteurs d'ici 2035, alors que l'étude conjointe de Fontagné et Laborde de l'IFPRI l'ont estimé à 32,5% pour l'AO. SOL a retenu 25%.

- L'APE accroîtrait de 77% la rentabilité des entreprises du secteur manufacturier grâce à la baisse du prix des intrants et équipements importés de l'UE. En oubliant la perte de leur compétitivité due à la concurrence des produits finis importés de l'UE.

- Le rapport se contente de dire que "*l'effet de l'APE sur les exportations du Ghana vers les autres pays de la CEDEAO est ambigu*" alors qu'elles donneront lieu au versement de DD considérables car ces pays taxeront leurs importations pour ne pas être envahis par des produits que le Ghana (et la Côte d'Ivoire) importerait à droits nuls de l'UE. Dès T5 (2020) les DD à payer sur ces exportations seraient le double des pertes de DD sur les importations venant de l'UE et en T20 (2035) elles seraient de 580 M€, et de 3,1 Md€ en DD cumulés depuis T5. Avec les pertes cumulées de DD sur les importations venant de l'UE on arriverait à des pertes cumulées totales de 13,7 Md€ en 2035.

Si l'on compare ces pertes cumulées en cas d'APE avec les DD cumulés du SPG et de la NPF à payer sur les exportations vers l'UE sans APE, les premières les dépasseraient dès T6 (2021) et atteindraient 5,9 Md€ en 2035. Il est clair que, sur un plan purement financier, le Ghana a fait un très mauvais pari en ratifiant l'APE intérimaire.

III – Les autres contraintes liées à la ratification de l'APE intérimaire du Ghana

L'obligation pour les autres Etats de la CEDEAO de taxer leurs importations venant du Ghana mettrait fin à la libre circulation des marchandises au sein de la CEDEAO, au tarif extérieur commun (TEC) et à l'objectif premier de l'APE régional de favoriser l'intégration régionale.

L'APE limiterait l'espace politique du Ghana pour son développement de multiples façons :

- Impossibilité d'augmenter les taxes à l'exportation sans accord de l'UE.
- La clause de statu quo (articles 15 de l'APEi et 9 de l'APE AO) interdit au Ghana de relever ses DD sur ses importations venant de l'UE au-delà de ceux de son offre tarifaire. Comme ses DD maxima étaient de 20% la probable proposition de la DG commerce d'aligner les dispositions de l'APEi sur celles de l'APE AO contredirait la clause de statu quo puisque le DD maximum de l'APE AO est de 35%.

- La clause NPF (articles 17 de l'APEi et 6 de l'APE AO) : le Ghana devra étendre à l'UE le traitement plus favorable accordé à d'autres grands pays développés ou émergents avec

lesquels il conclurait des accords commerciaux. Cela pourrait concerner la Chine et l'Inde mais aussi le RU avec lequel le Ghana est très lié.

- La clause de "rendez-vous" (articles 44 de l'APEi et 106 de l'APE AO) : alors que l'APE AO prévoit que les négociations pour élargir la libéralisation à de nouveaux thèmes *commenceraient* six mois après la conclusion de l'APE, l'APEi dit que l'élargissement doit être *conclu* un an après la signature de l'APEi.

- Sauvegardes bilatérales (articles 25 de l'APEi et 22 de l'APE AO) : alors que les mesures de sauvegarde sont les mêmes que dans l'APE d'AO, celui-ci prévoit qu'elles seront applicables 4 ans, avec possibilité de les renouveler 4 ans, l'APEi prévoit qu'elles seront au plus de 2 ans avec possibilité de les renouveler 2 ans. Et l'APE AO prévoit que l'UE seule pourra prendre des mesures de sauvegarde en cas de forte baisse du prix du sucre.

- Clause de l'industrie naissante : l'APEi n'a pas d'article spécifique sur ce thème alors que l'article 23 de l'APE AO souligne que "*Ces mesures peuvent être appliquées pour une période allant jusqu'à huit (8) ans. L'application des mesures peut être prolongée par une décision du Conseil conjoint de l'APE*", ce qui est beaucoup plus long que la formulation "*à titre temporaire*" dans des "*circonstances exceptionnelles*" de l'APEi pour les taxes à l'exportation et les quatre années pour les sauvegardes bilatérales.

- Sauvegardes multilatérales (article 21 de l'APE AO) : celui-ci prévoit que l'UE n'utilisera pas pendant plus de 5 ans les sauvegardes multilatérales du GATT et de l'Accord sur l'agriculture, ce qui implique qu'elle pourra les utiliser ensuite. Pas d'article pour les garanties multilatérales dans l'APEi, ni d'allusion à la taxe complémentaire de protection (TCP) de la CEDEAO qui s'applique en cas de forte hausse (25%) des importations ou de baisse du prix CAF pendant un mois inférieur à 80% des prix des trois dernières années. Chaque Etat de la CEDEAO peut fixer la TCP jusqu'à 70% de son DD NPF consolidé à l'OMC. L'APEi empêchera le Ghana (et la Côte d'Ivoire) d'utiliser la TCP aux importations venant de l'UE, en contradiction avec l'intégration régionale.

- Interdiction de restrictions quantitatives (articles 18 de l'APEi et 34 de l'APE AO), mais l'UE les utilise pour ses produits agricoles sensibles dans ses accords de libre-échange.

- La forte baisse des recettes fiscales réduira les budgets sur l'éducation, la santé, les petits agriculteurs, la protection de l'environnement. Alors que le Ghana est confronté aux 3 défis démographique, du changement climatique et du déficit alimentaire, même avec l'UE si l'on exclut le cacao où il a été en moyenne annuelle de 76 M€ de 2010 à 2015.

- Le Ghana souffrira du dumping agricole de l'UE puisque l'APE libéralisera 32% des importations agricoles venant de l'UE en T20 (2035). En 2013, les subventions de l'UE à ses exportations agricoles au Ghana ont été de 70,9 M€ (57,2 M€ aux viandes, 8,3 M€ aux céréales et 5,4 M€ aux produits laitiers).

Conclusion : 2 alternatives à l'APE très favorables au Ghana dont l'UE ne veut pas

La première alternative serait une dérogation de l'OMC pour des préférences commerciales pour tous les APE d'Afrique sub-saharienne (ASS), comme les Etats-Unis (EU) l'ont obtenue pour l'AGOA, renouvelé pour 10 ans en 2015. Cela serait d'autant plus facile que la guerre de la banane avec les pays d'Amérique andine et centrale a été enterrée depuis décembre 2009 à l'OMC et doublement depuis les ALE conclus depuis 2012.

La seconde serait d'obtenir le SPG+ pour le Ghana (et la CI et le Nigéria), ce qui ne poserait pas de problème légal puisqu'ils ont signé ou ratifié les 27 conventions internationales requises et qu'ils remplissent les critères de vulnérabilité économique. Le Président Bern Lange de la Commission INTA a d'ailleurs suggéré au Kenya de demander le SPG+ comme alternative à l'APE Afrique de l'Est que la Tanzanie et le Burundi refusent de signer.