



L'UE prise au piège du refus du Nigéria de signer l'Accord de Partenariat Economique d'Afrique de l'Ouest et la Zone de Libre-Echange Continental

Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), le 7 mai 2018

Le 9 avril 2018 le Président Muhammadu Buhari du Nigéria a déclaré très explicitement au nouvel ambassadeur de l'Union européenne (UE), Ketil Iversen Karlsen, venu lui présenter ses lettres de créance, que le Nigéria était déterminé à ne pas signer l'Accord de Partenariat Economique (APE) de l'Afrique de l'Ouest (AO)¹, lequel APE regroupe les 15 Etats de la CEDEAO (Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest) plus la Mauritanie. Il n'a fait que répéter ce qu'il avait déjà déclaré solennellement le 3 février 2016 à l'assemblée plénière du Parlement européen de Strasbourg, que cela compromettrait l'industrialisation du pays et la nécessité de créer des millions d'emplois pour une jeunesse qui, autrement, serait privée d'avenir. Or l'UE a toujours reconnu que l'APE d'AO ne pourrait être finalisé sans le Nigéria qui a représenté 72% du PIB de l'AO en 2016 et 52% de sa population.

L'UE et la CEDEAO sont maintenant au pied du mur, en particulier la Côte d'Ivoire et le Ghana qui ont mis en œuvre depuis la fin 2016 les APE intérimaires (APEi) qu'ils avaient signés fin 2007 en attendant que l'APE d'AO soit finalisé afin de conserver l'entrée à droits de douane nuls pour leurs exportations sur le marché européen, notamment pour les bananes, le cacao transformé, les conserves de thon et les ananas.

Sans APE régional en effet les APEi de Côte d'Ivoire et du Ghana vont devenir permanents et torpiller le lent processus d'intégration régionale à l'oeuvre depuis la création de la CEDEAO en 1975, alors que l'objectif premier des APE et de l'Accord de Cotonou de 2000 entre l'UE et les pays ACP (d'Afrique-Caraïbes-Pacifique) est de promouvoir l'intégration régionale dans les Communautés économiques régionales (CER) des pays ACP, dont la CEDEAO. En effet, alors que les APEi vont libéraliser, c'est-à-dire éliminer, leurs droits de douane progressivement sur 15 ans sur leurs importations venant de l'UE – à partir du 3 septembre 2018 pour la Côte d'Ivoire et du 15 décembre 2021 pour le Ghana – les autres Etats de l'AO seront obligés de taxer leurs importations venant de ces deux pays. Sinon ils seront envahis par les produits que la Côte d'Ivoire et le Ghana vont importer sans droits de douane de l'UE et, plus généralement, par les produits finis qu'ils auront fabriqués à partir d'intrants et de biens d'équipement importés à droits de douane nuls de l'UE et qui constituent 80% de leurs importations.

Or les droits de douane à payer sur les exportations de la Côte d'Ivoire et du Ghana vers le reste de l'AO sont très supérieurs aux pertes de droits de douane et de TVA sur leurs importations libéralisées venant de l'UE28-RU (moins le Royaume-Uni, pour tenir compte du Brexit à partir de mars 2019) : pour la Côte d'Ivoire les pertes cumulées jusqu'en 2035 (dernière étape de la libéralisation avec l'UE) sur ses exportations vers l'AO seraient 2,3 fois supérieures (9,2 milliards d'euros) aux 4,4 milliards d'euros sur ses importations libéralisées venant de l'UE28-RU². Et la somme de ces deux pertes douanières cumulées est 2,9 fois supérieure aux 4,7

¹ <https://www.thisdaylive.com/index.php/2018/04/10/buhari-1-declined-signing-regional-economic-pact-to-protect-local-industries-youths-fg-au-to-resume-afcfta>

² *L'absurde APE intérimaire de Côte d'Ivoire*, SOL, 28 Mars 2018, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/Labsurde-APE-int%C3%A9rimaire-de-C%C3%B4te-dIvoire-SOL-31-mars-2018.pdf>

milliards d'euros cumulés des droits de douane que la Côte d'Ivoire devrait payer sur ses exportations vers l'UE28-RU en l'absence d'APEi. Pour le Ghana la question se pose dans les mêmes termes bien que pour des montants inférieurs³. Il est clair que ces deux pays ont fait un très mauvais calcul en ratifiant et mettant en oeuvre leurs APEi.

Mais ce constat va énormément se complexifier puisque 13 des 16 Etats de l'AO – dont la Côte d'Ivoire et le Ghana, mais aussi le Bénin, le Burkina Faso, le Cap Vert, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Libéria, le Mali, la Mauritanie, le Sénégal et le Togo – ont signé le 21 mars 2018 à Kigali l'accord sur la Zone de Libre-Echange Continentale (ZLEC) lors du Sommet extraordinaire des Chefs d'Etat de l'Union Africaine⁴, seuls le Nigéria, la Guinée Bissau et la Sierra Leone n'ayant pas signé. Or cet accord engage les 13 Etats d'AO à supprimer leurs droits de douane sur 90% de leurs importations venant d'Afrique. Rien d'étonnant à ce que la Commission européenne, qui avait déjà financé en partie le processus de la ZLEC, se soit réjouie de sa signature et vienne de renouveler son engagement à poursuivre ce soutien dans une déclaration commune de la Vice-présidente de la Commission européenne chargée de la politique étrangère, Federica Mogherini, de la Commissaire européenne au commerce, Cecilia Malmström, et du Commissaire européen au développement et à la coopération internationale, Neven Mimica⁵. Cela gonflera en effet énormément les exportations de l'UE vers l'Afrique, où les multinationales européennes sont déjà en position de force et pourront concentrer leurs implantations dans les Etats les plus compétitifs, au détriment des autres.

Qui plus est cela gonflera aussi les exportations de l'UE vers la Côte d'Ivoire et le Ghana car la clause NPF (de la Nation la Plus Favorisée) de leurs APEi (article 17) les oblige à étendre à l'UE les avantages tarifaires consentis à *"tout groupe de pays agissant individuellement, collectivement ou à travers un accord de libre-échange ayant une part des échanges commerciaux mondiaux supérieure à 1,5 pourcent dans l'année précédant l'entrée en vigueur de l'accord d'intégration économique"*, ce qui est le cas pour l'Afrique qui, selon l'OMC, a représenté en 2016 2,2% des exportations mondiales et 3,2% des importations mondiales. Autrement dit la Côte d'Ivoire et le Ghana devront libéraliser 90% de leurs importations venant de l'UE, très au-delà des 75% prévus dans leurs APEi. Cela impliquera des pertes de recettes douanières très supérieures à celles déjà considérables calculées pour leurs APEi. Soulignons que le Ghana a ratifié le 27 avril 2018 en toute hâte la ZLEC pour augmenter les chances de sa candidature pour diriger le Secrétariat de la ZLEC chargé de sa mise en oeuvre, ce qui sera décidé par le prochain Sommet des Chefs d'Etat d'Afrique en juillet 2018⁶.

Malheureusement les 11 autres Etats d'AO ayant signé la ZLEC ne pourront pas non plus taxer 90% de leurs importations venant des autres pays d'Afrique, y compris de Côte d'Ivoire et du Ghana d'autant que les APEi de ces deux pays vont désintégrer le tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO. Si ces 11 Etats n'avaient pas signé la ZLEC ils auraient pu taxer les produits correspondant à 90% des importations de Côte d'Ivoire et du Ghana venant de l'UE et ils ne pourront pas davantage taxer 90% de ce qu'ils importent des autres pays d'Afrique, y compris

³ *Le Ghana n'aurait jamais dû mettre en oeuvre son APE intérimaire*, SOL, 13 février 2018, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/Le-Ghana-naurait-jamais-d%C3%BB-mettre-en-%C5%93uvre-son-APE-int%C3%A9rimaire-SOL-13-02-18.pdf>. On doit mettre à jour ce fichier pour tenir compte des droits de douane spécifiques de l'APEi comme on l'a fait pour celui de Côte d'Ivoire et non de ceux du TEC de l'AO.

⁴ *La folie de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLEC)*, SOL, 4 septembre 2017, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/10/La-folie-de-la-zone-de-libre-%C3%A9change-continentale-africaine-ZLEC-4-septembre-2017.pdf>

⁵ <https://www.africa-eu-partnership.org/en/newsroom/all-news/africa-launches-its-continental-free-trade-area>

⁶ <https://www.tralac.org/news/article/12993-ghana-eyes-afcfta-secretariat.html>

de l'AO, dont de Côte d'Ivoire et du Ghana même sans APEi! C'est d'autant plus absurde que, à part la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigéria, tous les autres pays de l'AO sont des "pays moins avancés" (PMA) ou assimilés (Cap Vert) qui n'auront pas à libéraliser leurs importations venant de l'UE en l'absence d'APE régional. C'est une absurdité amplifiée par le fait que la clause NPF de l'APE régional ne s'appliquait pas aux importations venant de l'Afrique et n'aurait pas obligé les Etats de l'AO à libéraliser 90% de leurs importations venant de l'UE s'ils n'avaient pas signé la ZLEC. Incidemment les Membres de la ZLEC sont les 55 Etats de l'Union Africaine et non leurs Communautés Economiques Régionales (CER), dont la CEDEAO. Autrement dit le dommage causé aux autres Etats de l'AO par la Côte d'Ivoire et le Ghana sera bien plus grave que sans la ZLEC puisque les DD qu'ils pourront appliquer à leurs importations venant de ces deux pays seront limités à 10% de ce qu'ils en importent et ce sera aussi le cas pour leurs importations entre eux si la CEDEAO ne décide pas d'exclure la Côte d'Ivoire et le Ghana afin de conserver le TEC régional.

Dans ce contexte aussi absurde que dangereux pour tous les Etats de l'AO, la CEDEAO devrait se réunir d'urgence et prendre les décisions qui s'imposent pour sauver l'intégration régionale. Car les 16 Etats d'AO ont tout intérêt à privilégier les échanges régionaux à ceux avec toute l'Afrique. Si, selon TradeMap, l'AO n'importe d'Afrique en 2016 que 10,5% de ses importations mondiales et n'y exporte que 20,2% de ses exportations mondiales, les importations intra-AO ont néanmoins représenté 66% de ses importations venant d'Afrique et ses exportations intra-AO 62% de ses exportations vers l'Afrique. Si la Côte d'Ivoire n'importe d'Afrique que 21,4% de ses importations mondiales et n'y exporte que 33% de ses exportations mondiales, ses importations venant de l'AO ont représenté 75,1% de ses importations venant d'Afrique et ses exportations vers l'AO 59,2% de ses exportations vers l'Afrique. Et si le Ghana n'importe d'Afrique que 9% de ses importations mondiales et n'y exporte que 24,6% de ses exportations mondiales, ses importations venant de l'AO ont représenté 45,6% de ses importations d'Afrique et ses exportations vers l'AO 77,8% de ses exportations vers l'Afrique. Clairement ces deux pays aussi ont tout intérêt à privilégier l'intégration régionale au mirage d'une intégration continentale très prématurée.

Pour sortir de ce piège, largement actionné par l'UE, la CEDEAO devrait décider de trois actions. La première est que les 13 Etats ayant signé la ZLEC résilient cette signature, même si le Ghana a peu de chance de le faire puisqu'il l'a déjà ratifiée et a candidaté pour en tenir le Secrétariat. La décision sera difficile à prendre aussi pour le Niger puisque son Président Mahamadou Issoufou a présidé à la naissance de la ZLEC depuis 2016. La seconde chose à faire est que la Côte d'Ivoire et le Ghana, même s'ils ne résilient pas leur signature de la ZLEC, résilient leurs APEi puisque leurs pertes de recettes douanières seront fortement aggravées par la clause NPF qui les oblige à libéraliser 90% de leurs importations venant de l'UE au lieu de 75%. La troisième chose à faire, si la Côte d'Ivoire et le Ghana ne résilient ni leurs APEi ni leur signature de la ZLEC, est que la CEDEAO devrait les exclure afin de conserver son objectif d'intégration régionale et son TEC (tarif extérieur commun), en espérant que tôt ou tard ces deux pays se rendront compte de leurs erreurs et réintègreront la CEDEAO.

L'AO ne manque pourtant pas de bons économistes⁷ ayant alerté les gouvernements sur les impacts négatifs tant de l'APE d'AO et des APEi que de la ZLEC mais ils ont choisi de ne pas les écouter.

⁷ <https://www.bilaterals.org/?senegalese-economist-ndongo-samba&lang=en>

Et pourquoi l'UE est-elle si aveugle et se contredit-elle à ce point quand elle prétend lutter sur les causes profondes des migrations africaines indésirées ? Si l'UE veut négocier dans les conditions acceptables par l'AO, et par les pays ACP en général, l'accord de coopération qui succédera à celui de Cotonou à partir de 2021, tout en leur permettant d'atteindre en 2030 les objectifs du développement durable signés à New-York en septembre 2015 et ceux de l'accord de Paris de décembre 2015 sur le changement climatique, elle doit commencer par résilier les APEi de Côte d'Ivoire et du Ghana. Elle doit ensuite leur proposer deux alternatives aux APE :

- Obtenir l'accord de l'OMC pour revenir aux relations commerciales non réciproques avec les pays d'Afrique sub-saharienne comme les Etats-Unis l'ont fait avec l'AGOA depuis 2000, cet accord ayant été renouvelé en 2015 jusque 2025 avec le consensus de l'OMC, dont de l'UE;
- Accorder le régime SPG+ au Nigéria, à la Côte d'Ivoire et au Ghana puisqu'ils remplissent les critères de vulnérabilité économique et de signature des 27 conventions internationales requises (si ce n'est la convention sur le travail des enfants par le Ghana qui pourrait le faire très vite).