



Le débat à la Commission INTA du Parlement européen sur l'APE intérimaire du Ghana

Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), 18 octobre 2016

Le 13 octobre 2016 la Commission INTA du Parlement européen a débattu de l'APE intérimaire du Ghana (APEi), avec la participation de Mme Hannah Tetteh, Ministre des Affaires étrangères du Ghana¹. Les commentaires qui suivent porteront principalement sur son intervention, y compris sur les questions que lui ont été posées par plusieurs parlementaires, et les commentaires de Mme Sandra Gallina de la DG Commerce de la Commission européenne.

La principale question non résolue est que, alors que la Ministre et Mme Sandra Gallina ont reconnu que l'APEi est dépassé et loin d'être totalement satisfaisant – y compris parce que certaines de ses dispositions sont contradictoires avec celles de l'APE régional, notamment sur le calendrier de la libéralisation –, elles ont néanmoins souligné toutes les deux que ces dispositions contradictoires n'auront pas le temps de se matérialiser, étant convaincues que l'APE régional sera bientôt signé par le Nigeria et la Gambie et mis en œuvre, qui se substituera alors à l'APEi. Incidemment aucune n'a dit que la Mauritanie n'avait pas non plus signé, comme si l'APE régional ne concernait que la CEDEAO.

Jude Kirton-Darling, Marie Arena et Helmut Scholz ont suggéré que, compte tenu des contradictions entre l'APEi et l'APE régional, la Commission européenne devrait faire preuve de la même souplesse qu'elle a manifestée pour le Kenya en le retirant des actes délégués qu'elle avait pris le 13 Juillet 2016 pour supprimer les préférences commerciales aux 6 pays ACP non PMA n'ayant pas ratifié en temps voulu leur APE régional. Elle devrait faire de même pour le Ghana, qui pourrait continuer à bénéficier d'un accès complet au marché de l'UE sur la base du règlement d'accès au marché (MAR) 1528/2007. Cela donnerait le temps d'améliorer l'APE régional afin que le Nigeria puisse accepter de le signer.

La Ministre a souligné clairement qu'il n'est pas question de renégocier l'APE régional qui a été conclu et paraphé par tous les Membres le 10 Juillet 2014, la seule chose empêchant sa mise en œuvre étant le délai demandé par le Nigeria pour mieux analyser ses dispositions avant de signer. Il n'est pas sûr qu'une telle position, qui est proche d'un ultimatum, soit la meilleure façon d'amener le Nigeria à signer si sa réticence est basée sur le fait que certaines dispositions doivent d'abord être changées avant qu'il puisse signer. Après tout la présidence nigériane a changé en mai 2015 et on ne saurait s'étonner que ce poids lourd de l'Afrique de l'Ouest (AO) – qui représente 77,8% du revenu national brut (RNB) en 2014 et 51,6% de la population d'AO en 2015 – puisse reconsidérer le paraphe apposé par l'ancien gouvernement puisque le contexte économique a radicalement changé avec la chute libre des prix du pétrole – qui apporte la majeure partie des recettes en devises –, ce qui nécessite de diversifier beaucoup plus l'économie, en particulier le secteur industriel que le Nigeria considère comme menacé par l'APE d'AO. Sans parler de la nécessité absolue de relancer l'économie et l'emploi pour lutter contre les causes profondes de l'insurrection Boko Haram. Et le vice-président Yemi Osinbajo vient d'annoncer le 12 Octobre 2016, lors du 22^e Sommet économique du Nigeria concentré sur

¹ [http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20161005IPR45679/committee-on-international-trade-meeting-13102016-\(am\)](http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20161005IPR45679/committee-on-international-trade-meeting-13102016-(am))

le "Made in Nigeria", que le Nigeria va garantir des prix minimaux aux produits agricoles par des achats publics à des prix rémunérateurs au moment de la récolte. Cela serait manifestement impossible si l'APE régional est mis en œuvre, en particulier pour les céréales et le lait, puisque l'offre tarifaire de l'AO à l'UE – qui est la même dans l'APEi du Ghana – est basée sur la libéralisation totale du lait en poudre et des céréales autres que le riz, de 5% à zéro dès T5, première année de la libéralisation. Bien que le Ghana ait un excédent global de ses échanges agricoles, il fait face à un déficit croissant pour les céréales (avec ou sans riz) et les produits laitiers (en équivalent lait).

Sandra Gallina est d'accord avec la Ministre que la Commission européenne n'est pas davantage disposée à renégocier l'APE régional. Elle a également souligné que le Kenya et le Ghana ne sont pas dans les mêmes positions puisque le Kenya n'a pas APE intérimaire et le Ghana doit rester dans le règlement MAR, lequel ne peut se prolonger indéfiniment, la seule solution compatible avec l'OMC étant de mettre en œuvre l'APEi, déjà ratifié par le Ghana le 2 Août 2016 et que le Parlement européen doit maintenant ratifier. Elle a également souligné que les pertes de recettes douanières liées à l'ouverture du marché ne doivent pas être considérées comme un préjudice net pour le Ghana puisque ses producteurs bénéficieront d'intrants et d'équipements moins chers et que les consommateurs bénéficieront de prix plus bas.

Jude Kirton-Darling, Marie Arena et Helmut Scholz ont également demandé à la Ministre si, étant donné les contradictions entre l'APEi et l'APE régional avec les risques pour l'intégration régionale, il ne serait pas préférable pour le Ghana de bénéficier du régime SPG+ en attendant la la mise en œuvre de l'APE régional.

La Ministre a répondu que le SPG, et même le SPG +, ne donnent pas des garanties suffisantes de durabilité aux investisseurs, étrangers ou nationaux, car les deux sont soumis à des examens fréquents par la Commission européenne et en outre le SPG+ pénaliserait aussi les exportations de bananes vers l'UE, qui seront soumises aux droits NPF. Et la Ministre a insisté que, comme le Parlement européen avait déjà ratifié l'APEi de Côte d'Ivoire depuis mars 2009, et que la Côte d'Ivoire l'a elle-même ratifié le 12 Août 2016, le Ghana serait désavantagé vis-à-vis de la Côte d'Ivoire et du Cameroun si elle est seule à payer des droits sur ses exportations de bananes ce qui entraînerait un transfert de ses plantations et des emplois correspondants vers ces pays ou vers les pays d'Amérique latine. Et ce sera aussi un désavantage pour les exportations de conserves de thon et de cacao transformé.

A ces objections de la Ministre au SPG+, on peut faire plusieurs réponses :

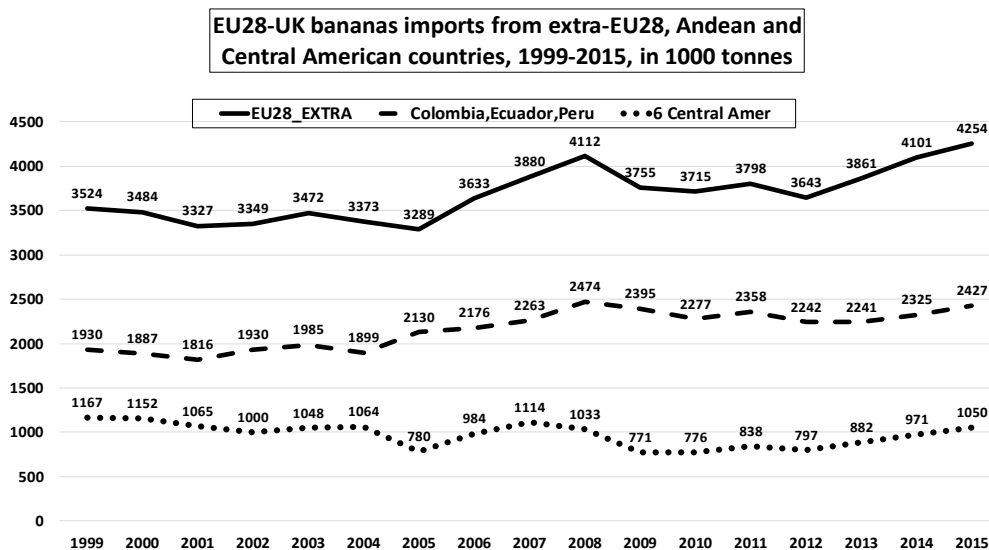
- Tout d'abord que, selon la Commission européenne, *"le SPG actuel établi par le règlement (UE) n° 978/2012, dont les préférences ont commencé à s'appliquer le 1er Janvier 2014, sera efficace pendant 10 ans"*², que *"L'UE a veillé à ce que le régime révisé soit suffisamment stable et prévisible pour les opérateurs économiques"* et que *"Etant donné que la sortie du régime ne s'est jamais appliqué à TSA [Tout Sauf les Armes], il est juste de traiter les pays SPG+ de la même façon. Cela devrait également rendre le SPG + plus attrayant pour les candidats potentiels"*.

- En second lieu, alors que les exportations du Ghana auraient dû payer 55,9 millions d'€ (M€) en 2015 à l'UE28-RU (Royaume-Uni) au titre des droits du SPG et de la NPF (pour les bananes), il aurait dû payer seulement 5,030 M€, onze fois moins, avec le SPG+ parce que les produits agricoles les plus sensibles de l'UE pour le SPG (43,152 M€) sont limités à 3,648 M€ dans le SPG+. Il s'agit des bananes fraîches pour 2,851 M€ (droits NPF), des légumes

² http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/november/tradoc_152865.pdf

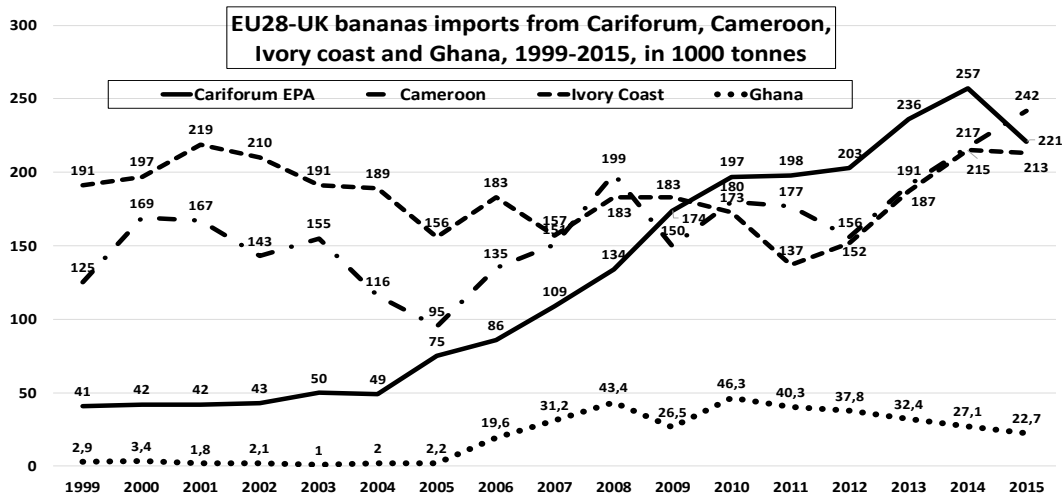
(principalement ignames) pour 0,701 M€ et de produits de la minoterie pour 78 788 €. Le seul produit sensible non agricole pour lesquels le Ghana aurait à payer le SPG+ est l'aluminium (chapitre 76 du Système harmonisé) pour 1,382 M€.

- Troisièmement, on doit tenir compte du Brexit puisque le Royaume-Uni (RU) a représenté 55,8% des bananes importées du Ghana par l'UE28 en 2015, 53,5% du thon transformé, 28,8% des ananas et de 9,2% du cacao transformé, de sorte que le total des droits du SPG à payer serait un tiers inférieur vers l'UE28-RU que vers l'UE28. Et les droits du SPG+ sur les bananes seraient deux tiers inférieurs à ceux des SGP (2,851 M€ contre 6,476 M€). Précisément en ce qui concerne les bananes, seul produit agricole taxé dans le SPG+, les exportations du Ghana vers l'UE28-RU n'ont été que de 22 671 tonnes en 2015 contre 51 261 tonnes vers l'UE28 puisque celles vers le RU ont été de 28 590 tonnes. Le premier graphique suivant montre que les importations totales de l'UE28-RU ont augmenté de 1999 à 2015, en particulier de 2010 à 2015, notamment venant des 3 pays andins et des 6 pays d'Amérique centrale, avant même d'avoir signé des Accords de libre-échange (ALE) bilatéraux avec l'UE en 2012 (en 2015 pour l'Equateur), ce qui a été facilité par la baisse des droits à l'importation, inférieurs aux droits NPF.



Toutefois, le deuxième graphique sur les importations de l'UE28-RU venant des pays ayant ou négociant des APE montre que, alors que celles venant du Cariforum, du Cameroun et de Côte-d'Ivoire ont considérablement augmenté de 2010 à 2015, elles ont été réduites de moitié en provenance du Ghana en raison de la place croissante du RU dans les importations de l'UE28 venant du Ghana.

Et l'argument de la Ministre que la production de bananes du Ghana serait délocalisée en Côte-d'Ivoire ou au Cameroun n'est pas très puissant car une menace bien plus forte est que les bananes de ces deux pays risquent d'être elles-mêmes délocalisées, avec ou sans APE, dans les pays andins ou d'Amérique centrale, d'autant que leurs droits NPF à payer à l'UE continuent à baisser, passant de 117 € la tonne en 2015 à 75 € à partir de Janvier 2020, où leurs quotas d'importation dans l'UE vont aussi disparaître, alors que les droits NPF de 127 € seraient applicables aussi avec le SPG+. La Ministre a également semblé ignorer qu'un complément au SPG+ pourrait consister à mettre en œuvre la proposition de la société civile d'Afrique de l'Ouest (AO) que les droits à payer à l'UE sur les exportations du Ghana, de Côte-d'Ivoire et du Nigeria pourraient être mutualisés dans un fonds de solidarité régional auquel chaque pays d'AO contribuerait en proportion de ses importations totales extra-AO.



Sur l'argument soulevé par Jude Kirton-Darling, Marie Arena et Helmut Scholz que l'APEi favoriserait la désintégration régionale, la Ministre a répondu que le schéma de libéralisation des échanges (SLE) de la CEDEAO ne permet pas d'exporter vers d'autres pays Membres de la CEDEAO des produits importés en franchise de tout pays étranger, dont l'UE, alors qu'ils seraient soumis à des droits de douane dans le TEC (tarif extérieur commun) de sorte que les seuls exportations en franchise sur le marché intérieur de la CEDEAO concernent les produits agricoles bruts, les produits de l'artisanat manuel et les produits transformés à condition qu'ils aient incorporé au moins 35% de valeur ajoutée nationale³.

Ceci est un point crucial qui exige une réévaluation approfondie des règles d'origine de la CEDEAO, car les produits nationaux transformés du Ghana (et de Côte d'Ivoire) bénéficieront à partir de l'année T5 de coûts de production inférieurs liés aux importations à droits nuls des intrants et équipements importés de l'UE. Comme 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 les importations de produits libéralisés et 70,2% des toutes les importations (y compris produits exclus) de l'UE28-RU, la majeure partie des importations ne sont pas des produits finis. Les seuls produits pétroliers (en fait l'ensemble du chapitres 27 du SH) ont représenté 26,2% des importations totales du Ghana venant de l'UE28-RU en 2015, qui ont été taxés à 9,90% en moyenne, ce qui déjà permettrait de réduire considérablement le coût de production et en particulier le coût de transport de tous les produits nationaux, y compris des produits agricoles bruts. En effet, l'étude d'impact de l'APE d'AO 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 "*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*"⁴.

³ En fait les produits finis dont les intrants importés reçoivent une valeur ajoutée d'au moins 30% (et non 35%) du prix sortie usine sans les taxes sont considérés comme originaires, taux insuffisant pour protéger les produits d'AO.

⁴ 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>

La Ministre a souligné que, en raison des exportations à droits nuls et sans quota d'importation vers l'UE depuis les premières conventions de Lomé, les exportateurs ghanéens ont été en mesure d'accroître leur compétitivité, y compris pour les petites et moyennes entreprises participant aux chaînes de valeur, sur son marché intérieur comme sur le marché régional et d'autres marchés étrangers, dont l'UE. Le Ghana est vraiment partisan du libre-échange, une affirmation partagée par Sandra Gallina, mais il est difficile de considérer que les échanges préférentiels entre l'UE et Ghana sont du libre-échange. Sandra Gallina a ajouté que le Ghana a été en mesure d'augmenter ses exportations de textiles de 50 M€. En fait, les exportations de produits textiles du Ghana vers l'UE28 (sans parler de l'UE28-RU) sont presque inexistantes, avec 152 129 € en 2015 pour les 3 chapitres 61 à 63 du SH contre des importations de 93,9 M€ venant de l'UE28, et des exportations de 536 000 € vers les Etats-Unis.

Pour conclure, si le Ghana et la Commission européenne voulaient sincèrement finaliser l'APE régional, ils ne devraient pas permettre au Ghana et à la Côte-d'Ivoire de mettre en œuvre à la hâte leurs APEi tout en excluant en même temps la possibilité de renégocier l'APE AO, une condition nécessaire pour permettre au Nigeria de signer. Et si le refus du Nigéria de signer est définitif, comme celui de la Gambie et de la Mauritanie, les deux APEi entreront de plus en plus en conflit avec les lois de la CEDEAO, dont le TEC. Ces deux pays et l'UE seraient responsables de la désintégration de la CEDEAO.

Pour éviter le long processus de renégociation de l'APE AO il reste la possibilité d'obtenir une dérogation à l'OMC pour maintenir les échanges préférentiels avec les APE d'Afrique subsaharienne, comme les Etats-Unis l'ont obtenue en 2015 pour le renouvellement de l'AGOA pour 10 ans, avec le consentement formel de la Commission, du Conseil et du Parlement de l'UE.