

Le Nigeria, entre exception douanière et politique commerciale régionale

Inter-réseaux (inter-reseaux@inter-reseaux.org)_

L E NIGERIA SE DISTINGUE dans la sous-région par une politique commerciale traditionnellement protectionniste. Cette tendance, partiellement remise en cause aujourd'hui, provoque quelques hiatus dans le processus ouest-africain d'intégration régionale.

► Sur la base d'un article (en anglais) de E. Olawale Ogunkola, en ligne sur le site d'Inter-réseaux.

► E. Olawale Ogunkola est professeur d'économie à l'Université d'Ibadan. Il est directeur du *Trade policy research and training programme* (littéralement « programme de formation et de recherche sur les politiques commerciales »). Il a fait plusieurs interventions pour le Fonds monétaire international et l'Université nationale du Lesotho. Il a largement publié sur les thèmes du commerce et de l'intégration régionale en Afrique.

LA POLITIQUE COMMERCIALE du Nigeria reste avant tout un outil au service de la croissance du Nigeria, s'inscrivant en cohérence avec les objectifs globaux de développement du pays. Elle est formulée et mise en œuvre au moyen de lois et règlements, ainsi que de directives édictées par le ministère fédéral des Finances.

Un protectionnisme progressivement raboté. Si les instruments de politique commerciale déployés au Nigeria sont globalement restés les mêmes, à savoir la mise en place de barrières tarifaires¹ et non tarifaires², leur combinaison a largement évolué dans le temps. Les taxes à l'exportation ont notamment été réduites progressivement dans les années 70, pour disparaître totalement en 1980.

Jusqu'à la moitié des années 80, la politique commerciale du Nigeria était fortement protectionniste. Les produits agricoles, en particulier les céréales et les huiles, faisaient l'objet de droits de douanes élevés, de 50 à 100 % entre 1978 et 1982. Environ 200 produits agricoles étaient soumis à des restrictions quantitatives à l'importation entre 1982 et 1985, et pratiquement toutes les denrées agricoles étaient interdites d'exportation.

En 1986, le Nigeria est soumis au programme d'ajustement structurel. C'est alors le début d'une libéralisation progressive du régime commercial, y compris pour le volet agricole. Le processus commence avec la mise en place d'un régime transitoire de droits de douanes, une réduction du nombre de produits interdits à l'importation (de 72 à 17 catégories de produits), et la suppression des régimes de licences

d'importation et d'exportation. Une nouvelle grille tarifaire a ensuite été mise en place, en 2 phases de 7 ans chacune (de 1988 à 1994, puis de 1995 à 2001), la dernière ayant été finalement prolongée jusqu'en 2004.

À cette période, les droits de douane sur les produits agricoles baissent également, passant d'un taux moyen de 37 % en 1998 à 33 % en 2000. Le nombre de produits taxés à moins de 50 % augmentent entre 1988 et 2000, tandis que le nombre de produits taxés à plus de 55 % chute de 13 % en 1988 à 7 % en 2000. Les produits agricoles et alimentaires soumis aux droits de douanes les plus élevés restent les boissons et spiritueux (76,4 %), le tabac (61,2 %), les céréales (54,2 %) et les produits horticoles (52,5 %).

Par ailleurs, le Nigeria applique depuis 1993 une TVA de 5 % sur les produits nationaux et importés (le taux le plus bas de la région), et des droits d'accise entre 20 à 40 % sur certaines importations.

Une politique commerciale imprévisible et peu transparente. La politique commerciale du Nigeria se caractérise par son imprévisibilité, son manque de transparence et la confusion créée par de nombreux régimes dérogatoires. Les listes des droits de douane et des importations prohibées sont fréquemment révisées. L'administration douanière nigériane se réserve systématiquement la possibilité de modifier les tarifs douaniers ou de mettre en place d'autres mesures commerciales *ad hoc*. De multiples groupes d'intérêts obtiennent des amendements des autorités, contribuant ainsi à d'incessantes modifications du régime commercial.

Mais cette situation ne devrait plus perdurer. D'abord parce que la politique commerciale actuelle vise une meilleure application des taux officiels et qu'ensuite, il semble plus difficile de contourner des procédures harmonisées au niveau régional.

Des restrictions qui attisent les échanges informels. En tant qu'État membre de la Cedeao, le Nigeria est censé appliquer le schéma de libéralisation des échanges, entré en vigueur en 2004 : les échanges de produits avec les pays de la région devraient donc être entièrement libéralisés. Ce n'est pas le cas et la tendance protectionniste du Nigeria favorise l'émergence d'un vaste commerce informel sous-régional, notamment en ce qui concerne les produits agricoles.

Une analyse des données sur le commerce du Bénin révèle ainsi de très grands écarts entre les statistiques officielles et les statistiques « miroirs »³. Ces écarts sont d'autant plus importants pour les produits soumis à une interdiction d'importation ou à des droits de douane élevés au Nigeria. Il a également été démontré que la consommation de produits soumis à des interdictions et/ou à des droits de douane élevés au Nigeria est nettement supérieure au Bénin qu'au Nigeria. Au Bénin, la consommation de riz par habitant serait ainsi très élevée, à tel point que pour un pays de moins de 10 millions d'habitants, le Bénin a importé autant de riz qu'un pays de plus de 130 millions d'habitants ! Entre 2004 et 2006, les importations de riz ont doublé au Bénin. Les produits soumis à des mesures restrictives au Nigeria ne font que transiter par le Bénin pour atteindre leur destination finale, le Nigeria. Dans le cas particulier du riz, soumis à un droit de douane de 50 % au Nigeria et de 8,75 % au Bénin, la part des importations de riz du Bénin classées en régime de transit douanier a augmenté de 79,9 % à environ 100 % du total des importations de riz entre 2004 et 2006. ➔

3. Méthode qui consiste à comparer les statistiques commerciales officielles d'un pays avec celles de ses partenaires commerciaux, afin d'en vérifier la fiabilité, et le cas échéant, de compléter les données manquantes.

1. Taxes à l'exportation et à l'importation, contingents tarifaires, etc.

2. Restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation tel que les quotas ou les licences, prohibitions à l'importation, etc.

Les échanges intenses entre le Niger et le Nigeria, quant à eux, s'appuient principalement sur les avantages comparatifs de ces pays : la très grande partie de la production de bétail du Niger est exportée vers le Nigeria, ce dernier exportant ses céréales vers le Niger. Ces flux contribuent ainsi à une meilleure sécurité alimentaire dans les deux pays, et principalement au Niger.

Une politique discordante qui tend à s'aligner au sein de la Cedeao.

La dynamique actuelle d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest tend à modifier les orientations de la politique commerciale sur les produits agricoles du Nigeria : citons en particulier le processus de création d'un Tarif extérieur commun (Tec), l'adoption de la politique agricole régionale de la Cedeao (Ecowap), les négociations en cours sur l'Accord de partenariat économique (APE) entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne (UE).

En effet en 2005, le Nigeria a adopté un régime tarifaire provisoire dans le but de s'aligner sur le Tec de la Cedeao⁴. Cet objectif était difficile à atteindre pour le Nigeria, dans la mesure où le niveau de droit de douane maximum permis par le Tec de la Cedeao était de 20 %, alors que les droits de douane du Nigeria pouvaient atteindre 50 % pour certains produits. Le Nigeria a alors beaucoup milité en faveur de l'instauration d'une 5^e bande tarifaire à 50 % dans le Tec de la Cedeao. S'il n'a finalement pas obtenu gain de cause sur le taux, le principe d'une cinquième bande tarifaire a été acté⁵. La sélection des produits à classer dans cette 5^e bande ainsi que la mise en cohérence de la nouvelle structure du Tec avec le processus APE ne sont toujours pas finalisées. Le régime tarifaire actuel s'établit ainsi sur la période 2008-2012, et comprend 5 bandes tarifaires de 0 %, 5 %, 10 %, 20 % et 35 % : 0 % pour les biens essentiels ; 5 % pour la majorité des matières premières ; 10 % pour les biens intermédiaires ; 20 % pour les produits finis qui ne requièrent pas

4. Tarif douanier unique pour l'ensemble des États membres de la Cedeao.

5. Les Chefs d'États de la Cedeao ont formellement adopté en juin 2009 le principe de créer une 5^e bande tarifaire à 35 %.



de protection ; 35 % pour les produits finis transformés localement, qui sont d'une importance stratégique, notamment en termes de recette douanière et pour lesquels une protection est nécessaire dans l'intérêt des transformateurs locaux.

Aujourd'hui, le résultat est plutôt mitigé : on note un certain alignement des tarifs douaniers du Nigeria sur le Tec de la Cedeao, mais en plus du régime tarifaire, Abuja édicte régulièrement une liste d'importations prohibées pour renforcer la protection de son agriculture et de son industrie. Le retour à ces pratiques témoigne d'une politique commerciale discordante dans la région, en particulier entre le Nigeria et ses voisins. Les arguments avancés par le Nigeria pour établir la liste des importations prohibées sont de plusieurs ordres : protection de l'industrie nationale, frein au dumping (notamment de marchandises de mauvaise qualité), raisons de sécurité, raisons sanitaires et de santé des consommateurs, recettes fiscales, etc. Ainsi, la liste des importations prohibées, y compris en provenance des pays de la Cedeao, fournie par le Ministère fédéral des Finances, comprend actuellement 27 catégories de produits, notamment : le porc, le bœuf, le manioc et ses produits dérivés, les jus de fruit, les eaux, le ciment, une liste de 17 médicaments, les déchets pharmaceutiques, les pneus, les moteurs de voiture de plus de 10 ans et les textiles. En 2004, une directive indiquait également parmi les importations prohibées les fruits frais et les huiles végétales.

Vers une politique commerciale régionale. La mise en place du Tec en Afrique de l'Ouest, bien qu'il s'agisse d'un processus intrarégional, constitue un prérequis à la signature de l'accord

APE entre l'UE et la Cedeao. La position du Nigeria a également fortement impacté la mise en place de l'APE. Alors que ni le Nigeria, ni les treize pays les moins avancés (PMA) de la Cedeao n'ont signé d'APE fin 2007, le Ghana et la Côte d'Ivoire ont conclu la négociation d'APE intérimaire.

Au final, les négociations sur les APE, censées promouvoir l'intégration régionale, ont entraîné l'application de plusieurs régimes douaniers dans la région. En janvier 2008, trois régimes différents régissaient les échanges commerciaux UE/Cedeao :

- Le régime « Tout sauf les armes » (préférences commerciales non réciproques) concernant les 13 PMA d'Afrique de l'Ouest ;
- Le régime des APE intérimaires pour deux non-PMA, la Côte d'Ivoire et le Ghana (qui prévoit la mise en œuvre progressive d'un accord de libre-échange réciproque) ;
- Le régime du système de préférences généralisées (SPG), nettement moins avantageux, pour le Nigeria.

L'analyse des facteurs déterminant la politique commerciale du Nigeria permet de mieux comprendre les discordances des politiques commerciales entre le Nigeria et ses voisins. Le besoin du Nigeria de protéger son agriculture de la concurrence des produits importés va au-delà de l'argument économique et touche à des considérations liées à la sécurité alimentaire et à l'emploi.

Les efforts actuels de la Cedeao pour former une union douanière nécessitent non seulement la suppression effective des droits de douane entre les États membres, mais aussi l'application d'un Tarif extérieur commun (Tec) vis-à-vis des pays tiers. Ces mesures imposent d'importantes réformes dans la politique commerciale au Nigeria. ■