

L’APE Cameroun/Communauté Européenne : le pragmatisme européen à la rencontre d’une ambition stratégique camerounaise.

I. Rappel historique

Le 17 Décembre 2007, le Cameroun paraphait un Accord de Partenariat Economique (APE) provisoire avec les Communautés Européennes au terme d’un processus marathon de négociation avec la Commission européenne. Notre pays pouvait dès lors préserver l’accès préférentiel au marché communautaire de ses exportations et éviter les surcoûts économiques et commerciaux d’un régime moins favorable que représenterait son reversement au Système des Préférences Généralisées (SPG). Les européens pouvaient se féliciter d’avoir rempli provisoirement leur objectif vis-à-vis de l’Afrique Centrale qui était de faire évoluer vers un régime compatible avec les règles de l’OMC leurs relations commerciales avec la principale économie de la CEMAC, se conformant ainsi avec l’esprit et la lettre de l’Accord de Partenariat ACP-CE signé à Cotonou le 23 Juin 2000, et davantage avec un engagement pris devant la communauté commerciale multilatérale à Doha le 14 Décembre 2001 lors de la quatrième Conférence ministérielle de l’OMC.

Malgré l’urgente nécessité pour le Cameroun de conserver ses « acquis préférentiels » hérités du régime commercial des successifs Accords ACP-CE de Lomé et Cotonou pour ne pas perturber ses exportations vers l’Europe dès le 1^{er} janvier 2008, on note cependant que de nombreuses inerties politiques et institutionnelles domestiques et sous-régionales ont failli remettre en cause cette décision politique majeure. Certains analystes fondant leur argumentaire sur des simulations alarmistes basées sur des méthodologies de calcul contestables qui présentaient le Cameroun comme un « nouveau comptoir colonial » en gestation de l’Union Européenne en occultant le potentiel de développement et de croissance que pourrait générer l’APE. L’APE provisoire du 17 Décembre 2007 confère au Cameroun un accès de ses exportations vers le marché communautaire exemptés de droits de douane et sans limitation de contingent, et lui impose seulement une ouverture asymétrique et progressive de sa propre économie. Latente était laissée au Cameroun d’exclure de la libéralisation un certain nombre de produits agricoles ou transformés et de libéraliser à 50 % ses importations en provenance de l’UE à l’horizon 2018 pour atteindre 80% en 2023.

Rendus sur la dernière ligne droite des négociations qui pourraient conduire à la signature de l’APE, il importe de relever les éléments constants que nos négociateurs se doivent de garder à l’esprit dans l’articulation de son contenu final. En écho à la satisfaction par l’Europe de ses visées pragmatiques à travers l’APE, la partie camerounaise se doit de le saisir comme menant à la concrétisation d’une certaine vision stratégique. Celle-ci peut se résumer à l’ambition pour le Cameroun de demeurer le principal interlocuteur politique, économique et commercial de l’Union Européenne en Afrique centrale et de rester ainsi au centre du jeu diplomatique régional aussi bien pour les générations actuelles que futures. Telle est à notre sens la portée historique de ces négociations qui devraient servir de plateforme à un partenariat bénéfique entre le Cameroun et la CE et de jalon au meilleur ancrage de notre pays dans la modernité.

Le pragmatisme européen

Faut-il le rappeler, les APE font partie des réponses apportées par l'Europe communautaire aux défis que pose la mondialisation aux relations ACP-CE depuis la disparition du bloc communiste. En effet, la Commission européenne en validant les recommandations du Livre Vert intitulé « *Les Relations entre l'Union Européenne et les Pays ACP à l'Aube du 21^e siècle : Défis et Options pour un nouveau partenariat* » publié en 1996 avait conclu que les performances en demi-teinte de la coopération au développement ACP-CE et la marginalisation progressive des pays ACP imposaient une réorientation de cette relation pour les fonder désormais sur des « résultats ».

L'une des recommandations stratégiques proposées par le Livre Vert pour accompagner efficacement cette mutation consistait en la mise en place d'Accords régionaux pour remplacer les instruments issus des successifs Accords ACP-CE de Yaoundé/ Lomé et Cotonou. Cette option donnait à la Commission européenne la latitude de mettre sur pied des stratégies de négociation différenciées par régions et sous-régions, d'inclure dans les accords ainsi morcelés des obligations spécifiques en fonction des niveaux de développement et des atouts propres à chaque région ACP. Les Accords de Partenariat Economique et Régional (APER) dans leur dénomination initiale devaient donc : ouvrir la voie à des relations plus pragmatiques que par le passé ; servir à l'adaptation des instruments de la coopération européenne aux atouts et spécificités de chaque région ACP ; et contribuer à la rationalisation des flux en matière de commerce et d'appui au développement de l'Union Européenne vis-à-vis des pays ACP.

Quid des inerties régionales ?

Conformément aux préoccupations exprimées par la « Task Force Régionale » de négociation, la Commission de la CEMAC chargée de coordonner le processus des APE avait posé comme préalable à ces négociations l'obligation pour la partie européenne de répondre aux besoins de renforcement des capacités et d'assistance technique des pays membres de la CEMAC. On a noté que ce concept avait cependant pris un contenu à géométrie variable selon l'interprétation qu'en avaient les autorités nationales.

Pour certains, c'était l'opportunité de solliciter la réalisation d'infrastructures de développement de grande envergure (Aéroports, Ports, Hôpitaux, Universités, Routes etc.) qui relevaient plus des Programmes Indicatifs nationaux ou régionaux à travers le Fonds Européen de Développement (FED) que de la négociation APE. Pour d'autres, cela consistait tout simplement en l'acquisition de divers équipements alors que pour la partie européenne, cela pouvait se résumer au renforcement des capacités des négociateurs afin qu'ils participent significativement aux négociations et fassent avancer la feuille de route mutuellement sur la base des études d'impact réalisées.

Il est apparu très clairement pendant le processus de négociation que l'inflation de demandes diverses formulées à la partie européenne dans des domaines éloignés d'une négociation de nature commerciale relevaient d'une stratégie d'inertie qui s'est avérée en bien de circonstances improductives. Aussi légitimes que pouvaient être les prétentions des négociateurs de la CEMAC, il est devenu évident au fil du temps que les pays PMA de la région (Centrafrique, Tchad, Guinée Equatoriale, Sao Tomé et Principe) disposaient

d'un régime commercial préférentiel équivalent à celui de Lomé/Cotonou (L'Initiative Tout sauf les Armes). Ils pouvaient par ce biais exporter l'ensemble de leurs marchandises sauf les armes en franchise de droits de douane et hors contingent sur le marché communautaire au 1^{er} Janvier 2008. Conclure un APE n'était pas une urgence pour ces pays.

C'était en revanche impossible pour le Cameroun, le Gabon et le Congo du fait de leur situation de non PMA de bénéficier d'un régime avantageux similaire à celui des PMA. Ils couraient le risque de se voir privés des bénéfices du régime tarifaire de Lomé/Cotonou et leurs exportations deviendraient logées à la nomenclature tarifaire du Système de Préférences Généralisées qui est plus onéreux. Contrairement au Gabon et au Congo dont le commerce extérieur est largement adossé sur les recettes pétrolières, leurs bases de production agricole et industrielle étant limitées entraînant ainsi un manque à gagner faible pour leurs économies, les surcoûts économiques et commerciaux pour les exportateurs camerounais en termes de droits de douanes et taxes diverses se chiffraient à 600 millions de dollars selon les statistiques internes de la Commission européenne.

II. Les paramètres d'un APE au service d'une ambition stratégique nationale

Dans le cheminement vers la signature de l'APE entre le Cameroun et la CE, trois principaux paramètres devraient rester en permanence dans l'esprit des négociateurs camerounais : l'APE se doit d'être un instrument de l'insertion du Cameroun dans la modernité économique et commerciale ; l'APE doit ensuite servir de vecteur à la lutte contre la pauvreté ; l'APE doit enfin être un instrument au service de la consolidation du leadership assumé du Cameroun en Afrique centrale.

1° Faire de l'APE un instrument de l'insertion du Cameroun dans la modernité économique et commerciale

La partie européenne a conscience de ce que la libéralisation ne saurait être linéaire et que des solutions adaptées aux besoins spécifiques et aux potentialités de notre pays doivent dicter le contenu de notre APE. C'est sur ce socle qu'il importe de faire du volet commercial de l'APE un instrument de la croissance et de la prospérité de notre pays.

Avec l'APE, notre processus de modernisation économique et commercial devrait s'appuyer sur le triptyque :

- développement des capacités de production dans le domaine agricole et agro-industriel (sur les filières existantes et à créer) et diversification de notre économie;
- accroissement de la chaîne des valeurs des biens destinés à l'exportation ;
- amélioration de l'environnement des affaires et appui à la compétitivité de nos opérateurs économiques pour qu'ils tirent parti des débouchés accrus sur le marché communautaire.

Notre pays ne peut mieux tirer partie des opportunités commerciales que pourrait offrir l'APE que si le processus de programmation de notre développement se modernise pour répondre aux exigences de notre temps. Cela suppose en amont, le renforcement de notre

capacité de planification intersectorielle pour démultiplier les opportunités d'investissement aussi bien pour les opérateurs économiques nationaux que pour les investisseurs étrangers. Notre adaptation à la nouvelle dynamique des APE nous impose donc de repenser en profondeur notre cadre de planification et de programmation en matière de développement quand bien même l'accent serait mis sur les volets industriel et commercial.

Il s'agira pour l'essentiel de créer des synergies structurelles nouvelles et répondre de façon conjoncturelle aux défis de l'APE afin d'accroître nos potentialités et se mettre résolument sur la voie de la modernité. Pour ce faire, l'APE devrait être assorti d'instruments de défense commerciale qui protègent notre outil productif pendant la période transitoire ; de financements sûrs et stables compensant les pertes d'ajustement ; et d'une « prime à la signature » couvrant nos besoins urgents de développement pour créer un cercle vertueux face à l'incertitude de l'avenir.

2° APE, instrument de notre stratégie de lutte contre la Pauvreté

Notre Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté identifie certains secteurs prioritaires d'action nécessitant un appui financier de la part de la communauté des bailleurs dont l'UE. Notre pays ne pourra pertinemment mettre en œuvre ses engagements au titre de l'APE que si la partie européenne nous fournissait un soutien au développement ne se limitant pas qu'au transfert de ressources. Cela suppose une assistance technique et institutionnelle accrue dans le cadre de la coopération au développement et de la lutte contre la pauvreté car l'effectivité de celle-ci conditionnera le succès du volet commercial.

Il faut souligner que l'APE arrivera avec dans ses bagages des montants additionnels aux ressources du FED destinés à l'Aide pour le commerce. Les 27 Etats membres de l'Union Européenne (les fonds du 10^e FED gérés par la Commission non compris) se sont engagés à mobiliser **deux milliards d'euros par an du soutien au développement d'ici 2010, la moitié de ces ressources étant réservée à la mise en place des APE**. Il s'agit cependant d'un guichet où le premier arrivé sera le mieux servi dès que ses projets et programmes relatifs au développement endogène des capacités commerciales auraient été jugés pertinents.

Il convient donc de ne pas sous-estimer la capacité de l'APE à placer le commerce au cœur de nos préoccupations en matière de développement. L'histoire économique récente fourmille d'exemples d'essor rapide et de croissance offerts par de nombreux pays en développement, les accords de libre échange ayant été de véritables stimulants du développement économique et social lorsque les réformes nécessaires et les restructurations requises ont été bien menées au plan domestique. Dès lors, le commerce peut se muer en instrument de croissance, la croissance devenant un engin concourant à la réduction de la pauvreté par la création des emplois lorsque des politiques sociales pertinentes encadrant la redistribution des ressources sont mises en place.

A l'Aide pour le commerce évoquée ci-dessus se greffent d'autres ressources issues de nombreux programmes spécifiques du bailleur européen qui pourraient s'avérer utiles dans notre processus de lutte contre la pauvreté. Il s'agit entre autres des programmes en matière de sécurité alimentaire, d'environnement et de gestion durable des ressources ; la facilité d'Investissement ; la facilité Eau pour développer les réseaux d'accès à l'eau potable ; la facilité Energie pour faire face aux problèmes d'énergie ; la facilité relative à la lutte contre la Désertification ; la facilité de réponse rapide à la flambée des prix alimentaires dans les pays en développement, etc....

3° Articuler l'APE comme un instrument du leadership assumé du Cameroun en Afrique centrale

L'objectif premier visé par les APE selon l'ancien commissaire européen chargé du commerce, Pascal Lamy, était d'aider les pays ACP à bâtir des marchés régionaux structurés afin de permettre le développement d'un embryon d'industries économiques ayant une taille régionale pour renforcer leur compétitivité et stimuler le commerce intra-régional. C'est une vision qui s'accommode parfaitement des intérêts immédiats du Cameroun si l'on veut conforter l'entreprenariat national et dynamiser le secteur privé dont le développement ne sera possible qu'à travers l'accroissement des débouchés commerciaux et un meilleur accès au marché régional. Il est à relever que le Cameroun, si l'on exclut le pétrole, constitue à lui seul près de 65% du PIB de la région Afrique centrale. De surcroît, le commerce intra-régional de la CEMAC estimé à 6% reste assez faible, ce qui de réelles marges de progression pour nos opportunités commerciales.

Dès lors, l'approfondissement du processus d'intégration régionale est donc intimement lié à la place et à toute ambition de leadership du Cameroun en Afrique centrale. Cela requiert une vigilance accrue de la part du Cameroun aussi bien dans la gestion de l'instrument qu'est la Commission de la CEMAC dont notre pays en assure la présidence statutaire que par rapport au monitoring des politiques et programmes de la CEMAC relatifs à l'intégration. Mieux que tout autre Etat membre de la CEMAC, la pertinence de l'APE doit se traduire pour notre pays par la matérialisation par l'UE de ses engagements sur ce volet de l'agenda des négociations. Un marché de la CEMAC élargi et viable devrait nécessairement entraîner l'amélioration de la taille critique de nos entreprises. C'est ainsi que celles-ci pourraient à terme développer des stratégies de résistance à la concurrence des entreprises et produits européens.

La partie européenne a mis sur pied dans le cadre du Programme Indicatif régional des programmes de soutien à l'intégration régionale gérés par la CEMAC et dotés de près de 30 millions d'euros. Il s'agit du « Programme de soutien pour l'intégration régionale en Afrique centrale », du « Programme de facilitation des transports » et du « Programme régional de développement des nouvelles technologies de l'information et des communications en Afrique centrale ». Pour asseoir ses ambitions, il revient au Cameroun de penser une programmation de son développement qui intègre plus que par le passé une dimension régionale. Cette nouvelle orientation permettrait de mettre en phase notre stratégie de développement avec notre leadership régional pour mieux l'assumer.

L'UE doit s'engager dans cette dernière ligne droite des négociations à renforcer ces instruments financiers pour la promotion de la facilitation du commerce et le renforcement des capacités douanières aussi bien dans les ports que les aéroports pour l'entrée et la sortie des marchandises du Cameroun. Il en va de même pour les infrastructures visant le transit des marchandises en direction des pays enclavés de la région. L'objectif bien compris pour notre pays étant le développement des débouchés pour les marchandises issues de ses exploitations agricoles et industrielles, l'exportation du savoir faire des prestataires de service camerounais et l'établissement des travailleurs nationaux dans les autres pays de la sous-région.

Il demeure notoire que cet objectif de l'intégration régionale ne peut être atteint que si l'ancienne puissance coloniale dont les intérêts restent dominants en Afrique centrale décide de jouer le jeu au sein de l'Europe communautaire pour ne pas entretenir le morcellement économique et commercial de l'Afrique centrale et la compétition improductive entre les pays de la région. C'est de ce côté que se situe la principale hypothèque à l'intégration de la région Afrique centrale que la Commission européenne peut contourner en posant les jalons d'une stimulation de cette intégration. Les coûts politiques, économiques et sociaux des inerties à l'intégration en Afrique centrale sont si importants aussi bien pour nos pouvoirs publics que pour les peuples en comparaison avec les autres régions Africaines.

Il importe de souligner que l'APE impliquera certes des sacrifices mais dont l'impact peut être limité dans le temps si des mesures idoines d'accompagnement dans un esprit de dialogue fécond avec la partie européenne sont mises en œuvre et si priorité est donnée à la cause de notre développement économique et commercial.

L'APE pourrait inaugurer une nouvelle ère de relations économiques et commerciales plus denses avec la Communauté Européenne. Il pourrait inverser la tendance décroissante de nos parts sur le marché communautaire résultant des transformations structurelles induites par la mondialisation.

C'est pourquoi il convient de faire preuve de beaucoup de vigilance en gardant à l'esprit les intérêts objectifs du Cameroun dans cette dernière ligne droite qui pourrait nous mener à la signature de l'APE. Le contenu de l'APE doit être le reflet de notre combativité afin de transformer en opportunités les défis objectifs et subjectifs qui lui sont imputés.

III. Quel contenu pour l'APE d'Etape Cameroun/CE ?

Le Cameroun en Afrique centrale à l'instar de la Côte d'Ivoire et du Ghana dans des situations similaires en Afrique de l'Ouest prit la décision d'initialiser un APE en Décembre 2007. Ce fût une décision salvatrice pour les filières agricoles et agro-industrielles nationales notamment la banane, le coton, le café, le bois entre autres. **Il convient tout de même de signaler que depuis le 28 Novembre 2008, la Côte d'Ivoire a accompli un autre pas significatif avec la signature d'un APE d'Etape avec la CE.** Accord d'Etape, celui-ci pose les jalons du futur APE global entre la CEDEAO et la CE

dont la signature est envisagée pour Juin 2009. L'examen de cet Accord d'Etape offre à constater qu'il traite spécifiquement de la coopération au développement, du commerce des marchandises et de la prévention et règlement des différends, renvoyant ainsi les autres domaines identifiés à une conclusion ultérieure.

A l'instar de la Côte d'Ivoire qui a accompli un autre pas significatif en signant le 28 Novembre 2008 un APE d'Etape avec la CE, notre pays pourrait s'acheminer vers la conclusion d'un APE à la condition que celui-ci serve le développement socio-économique et commercial du Cameroun. Dès lors, son articulation doit viser la sauvegarde de nos priorités de développement tout en démultipliant nos opportunités économiques. Au regard des contraintes inhérentes à la conduite des négociations en cours, **un APE Cameroun/CE dans l'immédiat ne devrait viser que le commerce des marchandises, la coopération au développement et la gestion des différends. Les autres matières** (commerce des services, commerce électronique, investissements, paiements courants et mouvements de capitaux, concurrence, propriété intellectuelle, développement durable et enfin la protection des données à caractère personnel) **devant être renvoyées à plus tard pour permettre leur maturation et préparer notre pays à la digestion des obligations qui en découleront.**

Dans l'immédiat, le **contenu d'un futur Accord d'Etape Cameroun/CE doit viser :**

- La pérennisation et au besoin le renforcement de l'accès au marché communautaire des exportations du Cameroun aussi bien à travers les produits traditionnels d'exportation que l'appui au développement de nouvelles filières de production agricoles et industrielles. L'UE dispose de mécanismes d'appui au développement des filières agricoles. Un développement harmonieux des filières agricoles aurait des répercussions positives sur la promotion du monde rural, de la sécurité alimentaire, de la stabilisation de l'exode rural et du développement urbain anarchique. Ce serait également un vecteur essentiel de la lutte contre la pauvreté ;
- L'encadrement très strict de l'extension automatique d'un traitement plus favorable consenti par le Cameroun à tout autre partenaire moins développé que la partie européenne que l'on soumettrait à une décision conjointe entre les deux parties ; cette précaution vise à ne enfermer notre pays dans la diversification de ses partenaires et la conclusion d'accords dans des secteurs où nos capacités restent à construire. De surcroît, il faudrait assortir notre APE d'instruments pertinents de défense commerciale pour mieux protéger des branches entières de l'économie camerounaise ;
- le financement stable et prévisible relatif à la coopération au développement devra s'appuyer aussi bien sur les fonds FED, le fonds régional APE mis en place pour répondre aux besoins relatifs aux mesures d'accompagnement, que l'Aide au commerce provenant des Etats membres de l'UE. ;
- L'engagement par la CE d'appuyer le renforcement et la mise à niveau de la compétitivité des secteurs productifs du Cameroun par l'établissement de lignes de crédits pour le secteur privé et le GICAM, l'exploration de nouvelles opportunités commerciales de concert avec les opérateurs privés camerounais ;

- L'engagement de la CE à apporter des solutions compensatoires aux pertes fiscales pour en assurer l'absorption de l'impact fiscal net et appuyer les mesures d'accompagnement pour garantir l'équilibre budgétaire du Cameroun. Notre pays pourrait négocier la conservation de ses taxes à l'exportation pour une durée transitoire ;
- La sanctuarisation des marchés publics en donnant la priorité aux opérateurs nationaux ;
- La coopération dans les domaines du commerce des services et du commerce électronique, les investissements, les paiements courants et mouvements de capitaux, la concurrence, la propriété intellectuelle, le développement durable et enfin la protection des données à caractère personnel.

A la lumière des objectifs généraux sus-évoqués, l'APE d'étape Cameroun/CE pourrait nous permettre d'envisager les prochaines étapes de négociation avec davantage de sérénité.

Genève le 16 Décembre 2008

Achille BASSILEKIN
Adjoint au Représentant des Etats ACP à Genève