

MINISTÈRE DU COMMERCE
ET DU DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL,
CHARGE DU NEPAD

CABINET DU MINISTRE



Communication à la Confédération Patronale Gabonaise

sur

*L'Accord de partenariat économique entre
l'Afrique centrale et l'Union européenne*

par **Maxime NGOZO ISSONDOU**
Conseiller Juridique
Coordonnateur du Comité national APE

Libreville, Hôtel Okoumé Palace, 27 février 2008

A P E. Trois lettres que l'on dit contaminées. Trois lettres pour lesquelles l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique (ACP) tiennent tête à l'Union européenne (UE). L'inimaginable s'est même produit : les accords de libre-échange entre l'Europe et les pays ACP n'ont pas tous été signés comme prévu au 31 décembre 2007. Tandis qu'elle plaide pour un partenariat réinventé, l'UE a le plus grand mal à convaincre les ACP d'accepter un nouveau type de relations économiques.

Le Gabon, certes, n'a pas mené la fronde. Il n'a pas claqué de portes, contrairement à la Guinée équatoriale ou à la République Démocratique du Congo. Mais le pays et toute la région ont donné l'impression de devoir choisir entre deux maux : signer l'APE – même intérimaire – ou ne pas le signer.

Pourquoi un nouvel accord commercial Afrique centrale - Union européenne ?

La configuration négociante de l'Afrique centrale est composée des pays de la CEMAC, Sao Tomé et Príncipe et la République Démocratique du Congo.

Le Gabon et l'Afrique centrale appartiennent à un groupe de pays dit ACP. Ces 79 ont signé l'Accord de Cotonou (2000) qui prévoit la fin de la Convention de Lomé (1975). Selon celle-ci, les marchandises en provenance des anciennes colonies ACP entrent dans l'UE quasiment sans droits de douane, à l'exception de produits sensibles pour les producteurs européens, comme le sucre.

Ainsi, depuis plus de 30 ans, le Gabon et les ACP profitent d'un accès privilégié au marché européen. C'est le principe de non réciprocité : les ACP bénéficient d'avantages sans être tenus d'offrir des concessions en échange. Mais l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a changé les règles du jeu : les accords commerciaux de région à région ou de pays à pays ne sont plus autorisés que s'ils aboutissent à terme à la création d'une zone de libre-échange. C'est-à-dire un espace à l'intérieur duquel les marchandises produites par les pays signataires circulent désormais sans droits de douane.

L'OMC a ainsi exigé le démantèlement de ces relations préférentielles ou bien leur généralisation, pour un partenariat « d'égal à égal ». C'est cette seconde option qu'a retenue l'UE, la création d'une zone de libre-échange, sous l'appellation « Accord de partenariat économique ». Ce sont les fameux APE compatibles avec l'orientation politique et idéologique de l'OMC qui ont été paraphé ou signés en 2007. Ils sonnent le glas de 30 ans de protection douanière à la faveur des pays ACP en instituant le principe de réciprocité des préférences commerciales.

En d'autres termes, pour que le Gabon continue de profiter d'un accès privilégié au marché européen, notre pays devra s'ouvrir aussi aux exportations de l'Europe et de ses régions ultrapériphériques (Antilles britanniques, françaises et néerlandaises, etc.).

Que contient cet accord ?

L'UE a sommé ses interlocuteurs de libéraliser davantage les échanges. De ce fait, elle ouvre son marché à 100% contre 97% jusqu'à l'année dernière. En contrepartie, elle a obtenu des pays ACP de libéraliser au moins 80% de leur marché au cours d'une période de transition variable.

Le constat général est que sur 79 Etats ACP, 42 issus de toutes les configurations ont paraphé des accords d'étape. La région Caraïbes (CARIFORUM) composée de 14 non-PMA et de 1 PMA (Haïti) ayant même signé un accord complet. Pour les autres pays, les relations commerciales ne sont pas rompues grâce notamment au règlement européen « Tout sauf les armes » et au Système des préférences généralisées élaboré par la CNUCED.

D'autre part, sur 40 Etats non PMA signataires de l'Accord de Cotonou en l'an 2000, 35 ont paraphé un accord d'étape. Seuls l'Angola, le Cap Vert, le Congo, le Nigeria et le Gabon ne l'ont pas fait ; mais l'Angola et le Cap Vert bénéficient du régime de faveur « Tout sauf les armes » pendant une période transitoire.

Dans la sous-région, seul le Cameroun a paraphé l'accord d'étape que le Gabon avait été le premier à négocier. Aussi, cet accord a-t-il intégré les fortes préoccupations du Gabon notamment le développement de la filière forestière et le maintien des droits de douane à l'exportation sur le bois et le manganèse.

Ces différents accords d'étape se caractérisent par :

- période de démantèlement effectif de 15 ans ;
- diversité d'engagements sur la période transitoire (Gabon : 4,5 ans et Cameroun : 2 ans) ;
- liste de produits sensibles maintenant les recettes fiscales et protégeant les industries naissantes et les productions agro-industrielles ;
- niveau de démantèlement supérieur à 80 % à l'exception de l'accord d'étape Cameroun qui est de 80 %.

Autre élément du deal : l'UE promet d'augmenter ses aides financières pour pallier les conséquences de l'APE. Mais l'on déplore que seuls 28% des 15, 2 milliards prévus par l'Accord de Cotonou pour la période de 2000 à 2007 ont été effectivement versés.

Faut-il maudire ou applaudir la libéralisation des échanges prônée par l'OMC et l'UE ? Autrement dit, quel sera l'impact d'un APE au Gabon ?

A priori, ce nouveau régime devrait faire moins de dégâts qu'ailleurs même si le Gabon et surtout la CEMAC n'ont pas entamé le démantèlement de leurs barrières douanières. L'ouverture de nos marchés aux produits européens n'est donc pas synonyme d'apocalypse. En effet, en 2004, une étude d'impact de l'APE sur l'économie gabonaise a été réalisée.

Cette étude a manifestement montré que, sans mesures d'accompagnement appropriées, le Gabon fera face à plus d'effets négatifs que positifs. Effets négatifs essentiellement dus à la baisse des recettes douanières. Ce qui entraînerait une

difficulté majeure de l'Etat à servir sa dette, à assurer les services publics (éducation, santé, transport,...), à financer les programmes sociaux et à lutter contre la pauvreté.

Cependant, la mise en œuvre de l' APE apporte un meilleur bien-être aux ménages par la diversité des choix des produits alimentaires et divers, par les coûts compétitifs desdits produits ; la consommation s'en trouvera accrue ainsi que les importations.

Les industries traditionnellement exportatrices (bois, mines et pétrole) s'en trouvent positivement affectées à travers la baisse des coûts des intrants et de production, ce qui à pour effet d'augmenter la production, améliorer la compétitivité et fournir des emplois.

L'intégration régionale qui est un objectif de l'APE deviendrait une réalité incontestable avec ses avantages commerciaux, et bien entendu ses inconvénients sociaux.

Le renforcement des capacités de production, avec la mise à niveau des entreprises et des infrastructures de transport, de télécommunications et de l'énergie, inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de l'APE comme des engagements de nos partenaires européens constituent des arguments de nature à pousser le Gabon à conclure cet APE et à résolument s'y engager.

Enfin, il est prévu la mise en place d'un Fonds régional APE pour le financement de la mise en œuvre de l'accord, alimenté d'une part par une partie des fonds FED, par des subsides de la Commission européenne, par la contribution de quelques Etats européens, par les partenaires au développement, et d'autre part par les Etats de l'Afrique centrale.

Quelle est la situation actuelle du Gabon ?

Comme cela avait été envisagé en cas de non signature de l'APE, c'est le SPG qui couvre actuellement les relations commerciales entre l'UE et certains Etats ACP.

C'est le cas du Gabon qui n'a pas paraphé l'accord d'étape.

Sous réserve de ce que le Gabon puisse changer les règles de l'OMC, cela a pour conséquence que nos exportations sont frappées de droits de douanes supplémentaires. Deux produits sont concernés : le bois et le manganèse.

Pour les importations, le pays peut, hors APE, bénéficier de mesures spécifiques pour parer au plus pressé. C'est l'activation possible de la clause de sauvegarde. Ce dispositif a pour objet de protéger temporairement une marchandise produite localement de la concurrence européenne. Mise en œuvre, elle peut limiter des importations en provenance de l'UE.

Cela ne permet donc que de repousser une échéance inéluctable. Car les éléments convergent vers une certitude : faire partie d'une zone de libre-échange conforme aux orientations idéologiques de l'OMC. C'est un changement radical.

Au total, la position du Gouvernement est de préserver l'intégration régionale en poursuivant les négociations d'un APE régional complet tout au long de l'année en vue de sa signature au plus tard le 31 décembre 2008.

L'Accord de partenariat économique entre l'Afrique centrale et l'Union européenne

Des communication ont été faites en particulier, en 2005 devant l'Assemblée nationale et le Conseil économique et social, devant le Gouvernement lors du séminaire gouvernemental sur l'APE organisé le 19 juin 2006 et le Sénat en 2007.

1. Définition

Les Accords de partenariat économique de l'Union européenne (UE) sont les accords que l'UE négocie avec les six régions d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et qui remplacent déjà les chapitres commerciaux de l'Accord de Cotonou depuis leur expiration en 2007. Jusqu'à cette date ont été négociés de nouveaux accords même intérimaires compatibles avec l'OMC.

Les APE sont conçus comme des accords généraux, qui contribuent avant tout à la mise en place de marchés régionaux et à la diversification des économies dans les régions ACP avant une ouverture du commerce permettant des échanges accrus, équilibrés et durables entre les deux parties. Ils ont changé les relations commerciales : au lieu d'offrir des préférences tarifaires – instrument de survie en fin de course, ils visent à permettre la mise en place des marchés régionaux et internationaux durables et plus efficaces pour les pays ACP.

2. Historique

L'UE est, depuis 1957, le partenaire traditionnel et privilégié des pays en voie de développement. Elle octroie, depuis 1963 dans le cadre de la **Convention de Yaoundé** avec les pays francophones nouvellement indépendants, et depuis 1975 dans le cadre des Conventions avec le Groupe ACP (79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique), **des préférences commerciales permettant aux pays du Groupe d'exporter des produits vers le marché européen sans droit de douane ni contingentement, et sans obligation de réciprocité.**

En 1996, le bilan de 20 ans de coopération est dressé, et les résultats consignés dans un document appelé « Livre vert ». Le constat est négatif ; les effets escomptés non réalisés ; les objectifs non atteints.

A ce constat, s'ajoute un contexte universel contraignant créé par les **exigences de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)**. Ces exigences peuvent se résumer en deux mots : **libéralisation et**

réciprocité. Autrement dit, la fin des préférences commerciales et des barrières tarifaires.

C'est dans cette situation critique que le Groupe ACP et l'Union européenne, réunis au Bénin, le **23 juin 2000, décident des Accords de Cotonou** ; lesquels Accords, s'appuyant sur trois piliers (**coopération au développement, dimension politique et commerce**), fixent le cadre de l'A P E, ses objectifs, sa méthodologie de mise en œuvre et l'organisation des négociations.

3. Concept et formulation de l'APE

Les **objectifs centraux** de l'APE sont :

- « *...promouvoir et accélérer le développement économique, culturel et social des Etats ACP...* » (Article 1, alinéa 1)
- « *... réduire à terme éradication de la pauvreté... avec une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale* » (Article 1, alinéa 2)
- « *...soutenir et encourager l'intégration régionale et sous-régionale* » (Article 1, alinéa 4)
- « *...développer des capacités des acteurs du développement...* » (Article 1, alinéa 4)
- « *...améliorer le cadre institutionnel nécessaire à la cohésion sociale, à la démocratie, à l'économie de marché...* » (Article 1, alinéa 4)
- « *...faire émerger une société civile active et organisée...* » (Article 1, alinéa 4)

► Les **contours essentiels** de l'APE sont :

- La comptabilité avec les règles de l'OMC.
- Une mise en œuvre progressive avec :
 - le démantèlement tarifaire ;
 - une phase préparatoire de six ans (2002 à 2007) ;
 - une phase transitoire de douze ans (2008 à 2020) ;
 - une possibilité d'asymétrie (couverture partielle mais substantielle côté ACP : 80% de libéralisation du marché ACP contre quasiment 100% de libéralisation du marché UE) ;

- renforcement de la coopération dans tous les domaines en rapport avec le commerce.

► Le **contenu** de l'APE est :

- L'intégration régionale (harmonisations institutionnelle et réglementaire : investissement, marchés publics, normalisation, droit du travail,...).
- La zone de libre échange (commerce des biens et services, produits agricoles).
- Le renforcement des capacités de production (mise à niveau des économies ACP, mise à niveau des entreprises, mise à niveau des infrastructures de base liées à l'énergie, le transport, la communication)

4. Conduite des négociations

Les négociations, menées en deux phases, ont débuté en septembre 2002, et devaient être closes au 31 décembre 2007, afin que la mise en œuvre de l'Accord soit effective au 1^{er} janvier 2008. Mais faute d'entente, les négociations ont été prorogées jusqu'à la fin de l'année en cours.

Pour le compte de l'Afrique centrale, la Commission de la CEMAC et le Secrétariat général de la CEEAC sont mandatés, le **11 décembre 2000**, par le Conseil des Ministres de la CEMAC, pour conjointement, organiser et conduire les négociations. En effet, la configuration négociante de l'Afrique centrale est composée des pays de la CEMAC, Sao Tomé et Principe et la République Démocratique du Congo.

A ces deux Secrétariats à caractère régional, le Conseil des Ministres de la CEMAC ajoute, le **03 août 2002**, le **Comité régional de négociations chargé de préparer et conclure les négociations. Ce Comité régional est composé de deux experts par pays issus des Comités nationaux de négociations.**

Sur le plan national, le Comité national APE a fait l'objet pour sa création d'un arrêté pris le **18 mars 2004**, conforté par un décret du Président de la République en date du **11 avril 2005**.

Le **Comité national**, composé à l'origine de 15 membres (neuf (09) fonctionnaires issus des Ministères des Affaires étrangères, du Commerce, des Finances et de la Planification et de six (06) représentants de la société civile et du secteur privé), a **depuis été renforcé par d'autres départements ministériels et institutions**

(Aménagement du territoire, PME-PMI, Travail, Energie, Eaux et forêts, Travaux publics, Conseil économique et social). La liste dudit Comité renforcé est jointe en annexe de la présente communication.

S'agissant des négociations :

De septembre 2002 à septembre 2003, ce fut la phase dite « **Tous ACP** » dans laquelle les Etats ACP et l'UE se sont accordés sur les questions d'intérêt commun : agriculture, pêche, accès au Marché, questions liées au commerce, services, coopération au développement et questions juridiques.

A cette phase a succédé la **phase régionale** entamée le **04 octobre 2003**. Laquelle phase a été subdivisée en trois autres phases en fonction des questions abordées.

Une **Feuille de route** a été élaborée et adoptée le 16 juillet 2004, à Bruxelles.

La première phase de négociation, menée de **décembre 2004 à novembre 2005**, a porté sur l'amélioration de la compétitivité et l'intégration régionale. **Les questions relatives à la réglementation du travail et à la protection du consommateur, quoique à l'ordre du jour, n'ont été abordées faute de temps** ; elles ont été reportées aux phases suivantes.

La deuxième phase de négociation, prévue de **janvier 2006 à décembre 2006**, et axée sur les questions de développement et mise à niveau, et la structure de l'accord, a été suspendue en **juillet 2006** à Libreville, du fait de profondes divergences entre la région et la partie européenne.

La troisième phase, prévue **de janvier 2007 à décembre 2007**, avait porté sur les textes de l'accord, la liste d'exclusion (c'est-à-dire les produits sensibles à exclure de la libéralisation), et le rythme de démantèlement tarifaire. A cette phase étaient également inscrites la signature de l'accord et sa ratification par les parlements des pays participants.

En février 2007 à Bruxelles, le Comité ministériel commercial conjoint, élargi aux Ministres ordonnateurs du FED et au Commissaire européen au Développement, lève les obstacles et décide non seulement de la reprise des négociations, mais encore du respect des échéances restées inchangées. **L'objectif était donc d'épuiser les deuxième et troisième phases avant le 31 décembre 2007.**

A ce moment, les différentes structures de négociations ont été réactivées autour d'un programme relativement ambitieux couvrant le premier semestre 2007, avec des échéances difficiles ; à savoir :

- **fin avril** : Définition des produits sensibles, Examen des projets de textes ;
- **fin mai** : listes régionales d'exclusion, coûts d'ajustement, calendrier de démantèlement tarifaire, renforcement des capacités et mise à niveau, examen des projets de textes ;
- **fin juin** : Coûts d'ajustement, mise en œuvre de l'A P E, examen des projets de textes ;
- **mi juillet** : Programmation mise à niveau des entreprises, autres coûts d'ajustements, examen des projets de textes.

Une étude d'impact régionale sur la libéralisation et les coûts d'ajustement liés à l'A P E a été réalisée.

Cette étude a permis à la région d'apprécier le calendrier de libéralisation le plus approprié, ainsi que la liste des produits à protéger. Egalement, ont été estimés les coûts liés à la mise en œuvre de l'A P E ; ces coûts devront faire l'objet de compensation dans le cadre d'un système d'ajustement restant à définir et préciser à l'issue d'une étude en cours de finalisation.

S'agissant des produits sensibles, des échanges au niveau régional pour une harmonisation ont été engagés à Bangui en 2006 puis à N'djamena et Bruxelles en 2007. Les discussions vont continuer avec, à la clé, une liste régionale consensuelle.

Sur le plan national, la liste des produits sensibles est connue, mais nécessite une adaptation par rapport aux exigences aux enjeux de l'APE. Les coûts d'ajustement par contre, ainsi que le programme de renforcement des capacités productives et mises à niveau des entreprises, font l'objet d'une réflexion en cours. Cette réflexion sera étayée par l'organisation de séminaires, d'ateliers et d'études d'impact nationales.

5. Situation actuelle

Les négociations viennent de reprendre après le terme initial du 31 décembre 2007. Elles vont se poursuivre en 2008.

Le constat général est que sur 79 Etats ACP, 42 issus de toutes les configurations ont paraphé des accords d'étape. La région Caraïbes (CARIFORUM) composée de 14 non-PMA et 1 PMA (Haïti) ayant même signé un accord complet.

D'autre part, sur 40 Etats non PMA signataires de l'Accord de Cotonou en l'an 2000, 35 ont paraphé un accord d'étape. Seuls l'Angola, le Cap Vert, le Congo, le Nigeria et le Gabon ne l'ont pas fait ; mais l'Angola et le Cap Vert bénéficient du régime de faveur « Tous sauf les armes » pendant une période transitoire.

Dans la sous région, seul le Cameroun a paraphé l'accord d'étape que le Gabon avait été le premier à négocier.

Aussi, cet accord a-t-il intégré les fortes préoccupations du Gabon notamment le développement de la filière forestière et le maintien des droits de douane à l'exportation sur le bois et le manganèse.

Ces différents accords d'étape se caractérisent par :

- période de démantèlement effective de 15 ans ;
- diversité d'engagements sur la période préparatoire (Gabon : 4,5 ans et Cameroun : 2 ans) ;
- liste de produits sensibles maintenant les recettes fiscales et protégeant les industries naissantes et les productions industrielles ;
- niveau de démantèlement supérieur à 80% à l'exception de l'accord Cameroun qui est de 80% (Gabon : 75%)

Comme cela avait été prévu en cas de non signature de l'APE, c'est le Système de préférences généralisées (SPG) qui couvre depuis le 1^{er} janvier 2008 les relations entre l'UE et certains Etats ACP.

C'est le cas du Gabon qui n'a pas paraphé l'accord d'étape.