

RAPPORT A MONSIEUR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

**LES ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE ENTRE
L'UNION EUROPEENNE ET LES PAYS ACP**

Et si la Politique se mêlait enfin des affaires du monde ?

Remis par Christiane TAUBIRA

Députée de Guyane

*Rapport sur les Accords de Partenariat Economique
Auteur : Christiane TAUBIRA, Députée de Guyane
16 juin 2008*

RESUME

30 Juin 2008

CONTENU DU RAPPORT SUR LES ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE

Ce rapport est constitué de :

I – Un Avant-propos qui présente l'état des lieux des négociations, leur contexte et quelques arguments sur la pertinence de leur réexamen.

II – Une Introduction qui rappelle en substance les positions du Conseil Européen et celles de la Commission Européenne, les points de désaccord entre les parties, les sujets exclus des APE mais qui y sont liés.

III - Un chapitre consacré à la pénurie alimentaire et proposant un Droit international sur l'alimentation.

IV – Un chapitre consacré à la première question posée par la lettre de mission : la nature des malentendus entre les parties et les moyens de les lever.

V – Un chapitre consacré à la deuxième question posée par la lettre de mission : les leviers à disposition de l'Union Européenne pour poursuivre les négociations en vue d'APE régionalisés et complets.

VI – Un chapitre consacré à la troisième question posée par la lettre de mission : mettre les Accords au service de l'intégration régionale et du Développement.

VII – Une Conclusion qui rappelle le contexte mondial et quelques données fondatrices de la relation particulière entre l'Union Européenne et les ACP.

VIII – Un récapitulatif des recommandations qui présente 13 recommandations, précédée chacune d'un considérant qui la motive.

IX – Un répertoire des préconisations qui recense ces recommandations sans considérant.

Par ailleurs, le rapport contient la liste des personnes auditionnées (près de deux cents), dont les Négociateurs en Chef des Communautés régionales et des pays ACP, des Ministres et hauts fonctionnaires, des Experts internationaux, des socio-professionnels et membres du secteur privé, des ONG.

Une liste a été isolée, de remerciements aux deux Commissaires rencontrés deux fois, Peter MANDELSON, Commissaire au commerce extérieur et Louis MICHEL, Commissaire au développement, ainsi que d'anciens ministres et des universitaires spécialisés sur les questions traitées : Edgard PISANI, Samir AMIN, Pierre RABHI, Jean ZIEGLER, Olivier DESCHUTTER, Ignacy SACHS, Paulo Sergio PINHEIRO, Albert TEVOEDJRE.

Des annexes ont été conçues pour mettre en évidence des données démographiques, de superficie et de mesure de la richesse nationale. Une bibliographie y est également jointe.

AVANT PROPOS

Il y est dressé un état des lieux des négociations :

- 15 pays de la région CARIFORUM ont paraphé des Accords complets et régionalisés, à deux nuances non négligeables près : ces Accords sont effectivement régionalisés, dans la mesure où les 14 pays de la CARICOM et la République Dominicaine l'ont paraphé. Ils sont moins complets, dans la mesure où Haïti (seul PMA de la région) et les Bahamas ont demandé et obtenu un moratoire de 6 mois après la signature définitive pour inclure le volet 'Services'. Par ailleurs, les Bahamas, membre de CARICOM ne font pas partie de son Union douanière, le Parlement d'Haïti n'a pas encore ratifié le TEC (Tarif Extérieur Commun) CARICOM, la République dominicaine n'appartient pas à la CARICOM et disposera de deux ans pour ajuster ses tarifs douaniers.
- 20 pays ont paraphé des Accords intérimaires (AI)
- 43 pays, soit plus de la moitié, n'ont rien paraphé.

L'avant propos présente quelques arguments pour le réexamen des négociations :

- leur échec relatif
- une actualité d'alarme marquée par la « crise alimentaire »
- une appréciation critique des indicateurs économiques et sociaux et ce qu'ils révèlent de vulnérabilité pour la plupart des économies concernées par les APE.

Ce paragraphe sur la pertinence du réexamen est suivi d'un énoncé des 'bonnes raisons' pour y procéder :

- celles fournies par la Commission, et qui tiennent à l'absence de version française avant la mi-mai 2008 malgré la présence de 26 pays francophones sur 78 ; au leadership des négociations confié à la DG Commerce extérieur et non à la DG Développement ; à la configuration des pôles régionaux de négociation ; à la sous-estimation des avantages géostratégiques de certaines régions ;
- celles fournies par les ACP, et qui tiennent au refus de la majorité d'entre eux de parapher APE ou AI ; à la demande de protection de leur agriculture ; à la correction d'AI dans leurs dispositions les plus préjudiciables à l'intégration régionale ; à la réalité d'économies extraverties dont la crise alimentaire a révélé que ces pays au fort potentiel agricole ne sont plus en mesure de nourrir leur population car « ils produisent ce qu'ils ne consomment pas et consomment ce qu'ils ne produisent pas » ;

- celles fournies par la décision de la Banque Mondiale de débloquer en urgence 200 millions d'euros pour les pays les plus frappés par les 'émeutes de la faim', alors que les prescriptions de la B.M. et du FMI ont, par les politiques d'ajustement structurel contribué à la déstructuration de filières agricoles ;
- celles fournies par les contestations externes (ONG-OIG) et internes (G21, G90) des règles de l'OMC ;
- les raisons politiques et géopolitiques de réexamen : rapports UE/ACP ; alliances au sein de l'OMC ; préséance des priorités des OMD (objectifs du Millénaire pour le Développement)
- les raisons éthiques : si les APE peuvent constituer une voie d'intégration à l'économie mondiale, il n'est pas recevable que l'Union Européenne renonce à une diversité du monde et à la nécessité de règles différenciées, alors que l'unité des règles 'one size fits all' produit des dégâts considérables ; l'éthique étant selon Ricoeur le souci de la vie bonne avec et pour les autres dans des institutions justes ;

Des opportunités sont décrites comme favorables à ce réexamen. Elles proviennent de multiples prédispositions des pays européens dans leurs rapports avec les pays du Sud.

INTRODUCTION

Il y est rappelé la constance des déclarations du Conseil sur la nécessité de veiller à ce que les APE soient conformes à l'esprit de l'Accord de Cotonou ; qu'ils aient la 'flexibilité' nécessaire pour moduler l'ouverture des échanges selon la fragilité des économies de façon à ne pas les bouleverser ; que le Développement en demeure la finalité.

Les positions de la Commission européenne sont rappelées à travers diverses déclarations des deux Commissaires.

Des éléments de contexte sont présentés comme déterminants sur le climat de négociation et sur les effets des APE : la spéculation sur la hausse des prix des denrées alimentaires ; la dette déjà remboursée et dont le service pénalise les allocations budgétaires en faveur de l'Education et du développement ; les Fonds Vautours qui saignent les pays pauvres et détruisent les effets des remises de dettes.

Sont également présentés les principaux sujets de discorde entre les parties : l'asymétrie et la part du volume des affaires à ouvrir au libre commerce, ainsi que le 'délai raisonnable' pour ce faire ; l'intégration régionale considérée par toutes les parties comme essentielle et prioritaire, mais que les AI fragilisent ; les matières de Singapour mises en débat à l'OMC mais incluses en sujets à conclure au sein des APE ; le calendrier impératif en fin 2007, alors que la réalité l'a rendu élastique et que le cycle de Doha a pour sa part déjà accumulé quatre ans de retard.

Enfin, une liste de sujets jugés fondamentaux, sont signalés comme exclus des APE mais ayant à voir très directement avec le Développement : le Droit à l'alimentation et la sécurité alimentaire ; les migrations de la misère ; les infrastructures nécessaires pour l'accès à l'eau potable ; l'accès à l'éducation pour tous les enfants de 6 à 15 ans ; l'égalité de droit pour les femmes ; les brevets sur le vivant ; la Dette.

Chapitre I – LA PENURIE ALIMENTAIRE

Hors de l'actualité, la pénurie alimentaire est présentée comme étant structurelle, induite par l'extraversion des économies agricoles, et non par une conjoncture que le temps ou l'aide alimentaire permettraient de résorber. Des exemples d'union douanière en réciprocité ou d'application de règles de libre échange et de leurs effets mécaniques prouvés sont exposés à travers des exemples de pays appartenant à tous les continents : Asie, Afrique, Caraïbe, Amérique du Sud, Amérique centrale, Pacifique. Sont également évoqués les facteurs aggravants : défaut d'infrastructures internes et intra-régionales ; insécurité foncière ; défaut d'accès à l'eau et à l'eau potable ou non gestion de cet accès ; insuffisance des politiques d'éducation, de formation, de recherche sur les variétés vivrières ; faiblesse ou absence de politique énergétique. Emeutes de la faim, spéculation financière, gestion des stocks, emprise des biocarburants, politique de l'aide alimentaire, variations de l'aide et corrélation avec les cours internationaux, FAO, PAM, FIDA sont autant de thèmes abordés pour aboutir à la nécessité de construire un Droit international pour le droit à l'alimentation.

Chapitre II – 1^{ère} question de la lettre de mission : LES MALENTENDUS

Est signalé 'le malentendu avant les malentendus : la ressource première du développement : l'homme ; l'objet des accords : les marchandises'.

En dehors des désaccords inhérents à toute négociation, les malentendus examinés portent sur :

- les conceptions non formulées ni confrontées du **DEVELOPPEMENT**
- les contraintes qui pèsent sur chaque partie : d'un côté des populations qui réclament du développement comme une sécurité de vie et d'abord alimentaire ; de l'autre une organisation mondiale du commerce dont les règles de libre échange font du développement une conséquence délibérée ou incidente du libre commerce ;
- les **ACP**, leur histoire, leur cohésion et la nature particulière de leur relation avec l'Union européenne ; leur positionnement au sein de l'OMC ;
- **l'article XXIV du GATT** et les divergences d'interprétation, particulièrement sur les notions 'essentiel des échanges' et 'délai raisonnable' qui sont au fondement de la mesure de l'asymétrie à établir entre les marchés de l'UE et ceux des ACP ;
- la **Gouvernance**, le flou du concept, la nécessité de définir paritairement les mécanismes et procédures sur lesquels elle peut reposer, l'incitation à un usage plus franc de l'article 8 (dialogue politique) de l'Accord de Cotonou ;
- l'impression d'un malentendu, principalement imputable à des réalités différentes qui pèsent différemment sur les parties, notamment, d'un côté : la Dette, les effets pernicieux de l'Aide publique au développement et particulièrement de l'Aide budgétaire, les flux financiers sud-nord ; de l'autre côté : la pression de l'OMC et de son calendrier.

Chapitre III – (2^{ème} question de la lettre de mission) LES LEVIERS POUR DES APE COMPLETS ET REGIONALISES

Sont présentés d'abord les instruments institutionnels et opérationnels :

- le Conseil de l'UE et ses recommandations de 'flexibilité' et de coopération pour le développement ;
- l'Assemblée paritaire ACP/UE en partenaire précieux ;
- le Parlement européen, ses pouvoirs de co-décision et son implication de plusieurs années sur le sujet ;
- les Parlements nationaux à impliquer davantage en amont et non plus seulement en ratification ;
- la stratégie européenne sur l'intégration régionale et le développement, qui sera présentée par la Commission en septembre 2008 ;
- les interprétations possibles de l'article XXIV du GATT, à partir d'une lettre de Pascal LAMY, DG de l'OMC (13 mai 2008)
- les grands événements à venir (période de la présidence française) et relatifs au Développement : High Level Forum au Ghana, UN High Level Event aux Etats-Unis ; Conférence internationale sur le financement du développement au Qatar
- le Sommet Europe/Afrique du 20 octobre 2008

Puis sont présentés les instruments financiers :

- le FED (Fonds européen de développement) ; le 10^{ème} FED est présenté après la description des FED précédents et de leurs orientations sur la base des contextes géopolitiques qui ont présidé aux Conventions qui les ont portés. Le 10^{ème} FED concerne 79 pays ACP pour 27 pays européens et s'élève à 22 milliards d'euros (PIN et PIR) pour la période 2008-2013 ;
- l'Aide au commerce sera abondée de 2 milliards d'euros, dont 1 md pourvu par la Commission, très probablement à travers le FED et 1 md relevant d'engagements pris par les Etats membres. Les principes énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide sont rappelés : l'appropriation par les pays et les organisations régionales des politiques d'aide au commerce ; l'alignement des donateurs sur les stratégies de développement ; l'harmonisation des interventions ; l'obligation de résultats et le renforcement de la responsabilité mutuelle ; la répartition des tâches telle que prescrite par le 'Code de conduite' ; l'appui sur les Task Force de Préparation Régionale (TFPR)
- les Paquets régionaux d'aide au commerce (PRAC), encore en discussion et en cours de mise en place (FORAPE pour l'Afrique centrale), devraient être alimentés principalement par les FIR ;
- l'Instrument de Coopération au développement (ICD) dont les 5 zones géographiques ne concernent pas les ACP, mais dont les programmes thématiques offrent des possibilités, notamment au service des Objectifs du millénaire ;
- le solde de la PAC : la hausse des prix des denrées alimentaires rend moins nécessaire l'intervention de la PAC auprès des producteurs européens, d'où un solde d'environ 1,2 milliard d'euros, qui pourraient être consacrés, selon les déclarations de la Commissaire à l'agriculture, Mme FISCHER BOEL, à aider les pays ACP pour l'achat de semences ou d'engrais ou pour financer du micro-crédit ;

- la Banque Européenne d'Investissement (BEI) s'est lancée ces dernières années dans des investissements dans des pays du sud ; elle pourrait être mise à contribution pour des prêts pour des projets concernant non plus les filiales de multinationales mais des PME locales, et dans le respect de normes sociales et environnementales.

Chapitre IV – (3^{ème} question) DES APE EN APPUI DE L'INTEGRATION REGIONALE ET PORTEURS DE DEVELOPPEMENT

Première partie : renforcer les dynamiques régionales

Etat des lieux d'une intégration à plusieurs étages, selon la nature des regroupements (douanier, politique, sectoriel...). Impact négatif des AI sur l'intégration régionale, par la coexistence de régimes douaniers différents dans un même ensemble régional. Compensation des pertes de recettes fiscales. Clarifier la question des contours des Communautés régionales, y associer l'Union Africaine.

Deuxième partie : comment faire des APE des APD ?

Définir paritairement le Développement. Supprimer la contradiction au sein des APE par l'insertion de la clause NPF qui aura des effets dissuasifs sur la diversification des partenariats. Examiner de près les barrières non tarifaires qui entravent le libre accès aux marchés européens et relativisent l'ouverture de ces marchés (durcissement des normes sanitaires...) et renforcer les capacités de contrôle des ACP (laboratoires agréés...). Eviter le désarmement budgétaire et fiscal des Etats.

Ce chapitre décrit le défi du Développement et indique les objectifs qui doivent être assignés aux APE pour qu'ils servent le développement.

Le développement n'est pas nécessaire seulement au Sud. Après les définitions du développement, de l'éco-développement, du développement durable et du co-développement, il est rappelé que se creusent et s'élargissent des sud dans les pays du nord et que les problématiques du développement les concernent de plus en plus.

Chapitre V – (4^{ème} question) LES OUTRE MER ET CETTE NOUVELLE DONNE ECONOMIQUE ET COMMERCIALE

Les Outre mer sont constitués :

- des Régions d'outre mer (Guyane, Martinique, Guadeloupe, Réunion) qui forment avec les régions autonomes espagnole (Canaries) et portugaises (Madère, Açores) les Régions Ultra-périphériques (RUP) de l'Union Européenne ; ces régions émargent au FEDER et autres fonds structurels de l'UE, et disposent de programmes spécifiques à travers les POSEI ;
- des Territoires (TOM, POM, COM) qui relèvent des PTOM et émargent au FED, comme les ACP.

Deux cultures sont particulièrement exposées à une concurrence asymétriques avec les pays ACP du même bassin régional : la canne et la banane qui font toutes deux l'objet d'une organisation communautaire des marchés (ocm). Ces deux cultures ont été protégées, toutes deux par une protection d'accès aux marchés des DOM durant dix ans, pour la banane, suite à la condamnation de l'UE par l'OMC, à un aménagement qui garantit aux ACP une franchise

Rapport sur les Accords de Partenariat Economique
Auteur : Christiane TAUBIRA, Députée de Guyane
16 juin 2008

de 770 000 t sur les marchés européens, un tarif unique ayant été fixé à 176 euros la tonne pour les bananes ACP au-delà de la franchise et celle des pays sud et centro-américains.

Par ailleurs, quelques sujets majeurs sont en débat : l'octroi de mer (exclu des discussions, malgré des demandes réitérées de certains pays ACP) ; une clause de sauvegarde dont les conditions et modalités de déclenchement ne sont pas encore précisées.

Sur les perspectives, il convient de changer d'état d'esprit et de passer d'une posture défensive à une posture offensive qui permette de recenser les atouts des outre mer et leurs avantages comparatifs : formation, technologies, expertise, normes et standards ; de passer des concurrences meurtrières pour tous à des complémentarités plus fécondes.

Méthode : prendre appui sur les expériences de coopération qui existent (pharmacopée, cosmétiques, bâtiment...) ; ajuster le cadre juridique ; élaborer des politiques communes pour la gestion d'espaces communs (marin) ou pour affronter des problématiques communes (sécurité, flux migratoires, logistiques de transport...) ; faciliter l'articulation entre le FED et le FEDER pour des études et des actions communes en support des complémentarités recommandées.

CONCLUSION

La conclusion rappelle l'historique des Conventions de coopération entre l'Union européenne et les grands pays ACP. Elle contient une analyse géopolitique sur les rapports de force au sein de l'OMC. Elle plaide pour un réel partenariat tant dans les politiques économiques que dans le champ des valeurs, en rappelant les chartes fondatrices d'Europe (Magna Carta de 1215, Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789) et d'Afrique (Charte du Mandé de 1222) comme références communes aux valeurs relatives aux libertés et aux droits de l'homme.

RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Les 13 préconisations sont précédées de Considérant qui les motivent.

REPERTOIRE DES PRECONISATIONS

Les recommandations sont reprises, sans leurs Considérants. Elles proposent de :

Préconisation n°1 : Reconsidérer le mandat de la Commission (35 pays signataires sur 78).

Préconisation n°2 : Amender le mandat de la Commission (Inclure la coopération au Développement).

Préconisation n°3 : S'assurer qu'aucun malentendu ne puisse provenir d'une équivoque linguistique, vu l'absence de version française jusqu'à mi-mai 2008.

Préconisation n°4 : Construire un Droit international resserré sur le Droit à l'alimentation.

Préconisation n°5 : Evaluer l'exécution du Mandat de la Commission au regard de ses termes et au regard de l'Accord de Cotonou.

Préconisation n°6 : Inviter les ACP à élaborer une évaluation des Conventions de Lomé et une analyse comparative de l'impact des APE par rapport aux régimes préférentiels.

Rapport sur les Accords de Partenariat Economique

Auteur : Christiane TAUBIRA, Députée de Guyane

16 juin 2008

Préconisation n°7 : Faire procéder à une expertise juridique de l'article XXIV du GATT et de la Clause d'habilitation.

Préconisation n°8 : Restaurer la confiance.

Préconisation n°9 : Démocratiser le FED.

Préconisation n°10 : Proposer aux pays partenaires ACP d'inclure une clause de ratification parlementaire des Accords.

Préconisation n°11 : Annuler la Dette et amender les dispositions du Droit international qui gratifient les pratiques des Fonds Vautours.

Préconisation n°12 : Convoquer, en prolongement du Sommet Europe/Afrique, un Symposium International sur les ACP et une Conférence des bailleurs de l'Aide au Commerce.

Préconisation n°13 : Concevoir un partenariat Outre mer/ACP en incluant les Outre mer dans un espace économique régional et en amotissant les effets de l'asymétrie.