

L'évaluation de la mise en application de la Convention de Cotonou : incidences sur le développement des pays francophones ACP

Rapport présenté par M. Jacques BRUNHES au nom de la section française de l'APF

Dans le cadre des discussions sur l'intégration européenne, Robert Schuman déclarait le 9 mai 1950 : « l'Europe pourra, avec des moyens accrus, poursuivre la réalisation d'une de ses tâches essentielles : le développement du continent africain. ». Dans cet esprit, le Traité de Rome signé le 25 mars 1957 prévoyait l'Association des PTOM (pays et territoires d'outre-mer) à l'Europe naissante.

Après les indépendances, les deux Conventions de Yaoundé, suivies des quatre Conventions de Lomé, ont régi le partenariat entre l'Europe et les Etats dits « ACP » (Afrique, Caraïbes, Pacifique).

Ces conventions ont établi un exemple unique au monde de coopération entre deux grands groupes de pays, du Nord et du Sud.

A compter du début des années 1990, la Commission européenne a mené une réflexion visant à réformer cette coopération, qui a débouché sur la signature de la Convention de Cotonou en juin 2000. Ce nouvel accord marque une rupture importante dans le partenariat UE-ACP, notamment dans le domaine commercial. Sa mise en application se heurte à une forte résistance de la part des pays ACP.

I - Historique de la relation entre l'Europe et les pays ACP

1/ De l'Association PTOM aux Conventions de Lomé

a) L'Association PTOM et les Conventions de Yaoundé I et II

Dans le cadre d'une vision euro-africaine antérieure aux indépendances, l'Association PTOM (pays et territoires d'outre-mer) voit le jour avec le Traité de Rome en 1957. Le FED (Fonds européen de Développement) est créé à cette occasion.

L'accession à l'indépendance des PTOM aboutit à la signature des Conventions de Yaoundé I (en 1963) et Yaoundé II (en 1969) avec 18 Etats.

Ces deux Conventions marquent le début du partenariat Europe-ACP, avec la mise en place d'institutions paritaires, sur une base contractuelle. Leur champ d'action concernait essentiellement le commerce et la coopération financière et technique. Sur le plan sectoriel,

les financements étaient principalement accordés à des projets d'infrastructures économiques et sociales.

b) Les Conventions de Lomé

La décennie 70 représente une période particulièrement favorable au Tiers-Monde. Une série d'événements politiques (libération du Vietnam, succès relatif de l'Égypte dans la guerre israélo-arabe de 1973...) et économiques (création de l'OPEP et quadruplement du prix de pétrole...) lui confère une confiance nouvelle et permet de radicaliser ses revendications. C'est ainsi que la demande pour un nouvel ordre économique et politique international, est fortement relayée par le Mouvement des Non-alignés et l'Assemblée Générale des Nations Unies. Par ailleurs, l'adhésion du Royaume-Uni à la CEE en 1973 pose la question d'une vingtaine de pays en développement du Commonwealth en Afrique.

C'est dans ce contexte qu'après une longue période de tractations, la première Convention de Lomé est signée avec 46 pays qui constituent le groupe ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), institutionnalisé et doté d'une structure permanente (le Secrétariat général) par l'accord de Georgetown en 1975. Elle est présentée comme un modèle de coopération Nord-Sud fondée sur le partenariat. Elle met en place un système de préférences commerciales non réciproques pour les exportations des ACP vers la CEE, ainsi que le STABEX, dispositif de compensation du déficit des recettes d'exportation des pays ACP lié aux fluctuations des cours mondiaux et des taux de change.

La Convention de Lomé II, signée en 1979 avec 58 pays ACP, voit la création du SYSMIN, mécanisme du même type que le STABEX, mais appliqué aux ressources des produits miniers.

Si les Conventions de Lomé III et IV, signées respectivement en 1984 et 1989 sont globalement la continuation des précédentes, elles voient apparaître les premiers signes de la logique libérale de la décennie 80, qui marque pour le Tiers monde, fortement endetté, la fin de l'euphorie. Lomé III, conclue lors des grandes famines en Afrique, met l'accent sur la sécurité alimentaire et les privatisations, tandis que Lomé IV introduit une dimension politique avec une clause sur le respect des Droits de l'homme, et marque la conversion de l'Europe aux processus d'ajustement structurel initiés par le FMI.

La révision à mi-parcours de la Convention de Lomé IV, dont la durée avait été prévue initialement pour 10 ans, découle d'une volonté de la Commission européenne de procéder à des ajustements. Elle débouche sur l'accord de Maurice, en 1995, qui apporte plusieurs correctifs. Toutefois la Commission, arguant d'un bilan contrasté de son partenariat avec les pays ACP, annonce sa volonté de remettre à plat les principes qui avaient régi les conventions jusqu'alors.

2/ Le bilan des premières conventions

a) Un modèle de coopération Nord/Sud

Les accords UE/ACP constituent un modèle unique de coopération internationale.

Il n'existe en effet aucun autre équivalent d'un partenariat Nord-Sud entre des ensembles géographiques aussi vastes : d'un côté les quinze membres de l'Union européenne, qui constituent la première puissance commerciale mondiale, et de l'autre 77 pays du Sud (48 d'Afrique sub-saharienne, 15 des Caraïbes et 14 du Pacifique), l'ensemble représentant la moitié des Etats de la planète.

Par ailleurs, l'originalité majeure des accords UE/ACP réside dans l'idée de partenariat, qui confère une égalité entre les parties signataires, le respect de leur souveraineté et de leurs intérêts mutuels étant incarné par des institutions paritaires : un Conseil annuel des ministres UE/ACP arrête les grandes orientations, dont le Comité des Ambassadeurs assure la préparation et le suivi. Ce dernier est assisté dans sa tâche de sous-comités spécialisés. Des parlementaires des pays ACP et du Parlement européen se réunissent deux fois par an au sein d'une Assemblée paritaire, qui joue un rôle consultatif. C'est également sur la base du partenariat qu'est élaboré le « programme indicatif national », conjointement négocié entre la Commission européenne et chaque Etat ACP.

Enfin, son aspect multidimensionnel constitue une autre caractéristique de ce partenariat. Il concerne de fait non seulement l'aide financière mais aussi un système d'échanges commerciaux spécifique basé sur le principe des préférences non réciproques.

b) Des résultats mitigés

Les Conventions de Lomé visaient à une progression parallèle des pays ACP vers le développement. Force est toutefois de constater que cet espoir ne s'est pas concrétisé. Ces pays, malgré des situations parfois très différentes, demeurent dans l'ensemble les laissés pour compte du processus de mondialisation.

La Commission européenne a largement utilisé l'argument de la faiblesse des résultats économiques de la zone ACP pour promouvoir son changement de stratégie en matière de coopération.

La Commission a en effet fait valoir que le revenu par habitant de l'Afrique subsaharienne n'a progressé que de 0,4 % par an entre 1960 et 1992, contre 2,3 % pour l'ensemble des pays en développement, sous le double effet combiné d'une croissance économique plus faible et d'un taux d'accroissement démographique plus élevé.

Par ailleurs, l'Afrique subsaharienne ne représente que 2 % du commerce international, et elle demeure très à l'écart des flux d'investissement directs privés dont le monde en développement a largement bénéficié.

Pourtant, et contrairement au bilan qu'en a présenté la Commission, ces résultats décevants s'expliquent par une combinaison de facteurs variés (baisse tendancielle des cours des matières premières que les mécanismes mis en place par les conventions – Stabex, Sysmin – ne sont pas parvenu à compenser, effets des plans d'ajustement structurels imposés par le FMI à partir des années 80, difficultés techniques de l'utilisation du système des préférences, sécheresses répétées en Afrique, et plus généralement le sous-développement et ses corollaires que le commerce seul ne peut enrayer...).

c) L'élaboration du « Livre vert »

Fin 1995, la Commission européenne lance une réflexion devant aboutir à l'adoption d'un « Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21^{ème} siècle – Défis et options pour un nouveau partenariat ». Publié en novembre 1996, il a donné lieu à de multiples consultations en Europe et dans les pays ACP, avec tous les acteurs du développement, société civile comprise.

Le Livre vert et les débats qu'il a suscités débouchent sur plusieurs conclusions:

- l'aide financière n'a pas eu les effets escomptés sur la réduction de la pauvreté dans les pays ACP ;
- il convient de tenir compte du nouveau contexte géopolitique lié à la fin de la guerre froide et au mouvement de mondialisation ;
- le système de préférences commerciales doit être mis en conformité avec les règles de l'OMC ;
- enfin, de nouveaux acteurs du développement sont apparus aux côtés de l'Etat (ONG notamment), qu'il convient d'associer au partenariat.

Le Livre vert conclut en la nécessité de maintenir la coopération UE/ACP, mais dans un cadre à la fois « rénové et élargi ».

II – La Convention de Cotonou

1/ Les inflexions apportées par le nouvel accord

La publication du Livre vert a ouvert le processus de renégociation des Conventions de Lomé. Ses conclusions ont inspiré les propositions de la Commission pour le projet de mandat de négociation soumis aux quinze en janvier 1998. De son côté, le groupe ACP élaborait également son propre mandat.

Les négociations se sont engagées à Bruxelles le 30 septembre 1998, et se sont d'emblée révélées difficiles. Quatre conférences ministérielles et une multitude de réunions informelles ont en effet été nécessaires pour aboutir à un accord d'ensemble et le nouveau texte a pu être signé à Cotonou, le 23 juin 2000.

L'Accord de Cotonou a été conclu pour vingt ans entre les 15 pays de l'Union européenne et 77 ACP. Il prévoit une clause de révision tous les cinq ans et un protocole financier pour chacune de ces périodes de cinq ans. Dans ses principes, il introduit des évolutions significatives par rapport aux Conventions de Lomé.

a) Le renforcement de la dimension politique

Le nouvel accord pose le principe qu'un dialogue politique régulier doit favoriser la cohérence et la pertinence des stratégies de coopération UE-ACP. Il doit permettre d'aborder toutes les questions d'intérêt mutuel, dont certaines ont été explicitement introduites dans le texte : consolidation de la paix et prévention des conflits, migrations internationales notamment. L'Assemblée parlementaire paritaire est appelée à jouer un rôle particulièrement important dans ces domaines.

Par ailleurs, l'accord de Cotonou conditionne le maintien de la coopération au respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit. Il introduit la notion de « bonne gestion des affaires publiques », dont le non respect peut également entraîner des mesures de suspension.

b) Le nouveau cadre commercial

Dans le cadre des Conventions de Lomé, la coopération commerciale avait essentiellement pris la forme de tarifs douaniers préférentiels pour l'accès des produits des pays ACP au marché européen. Ce dispositif est supprimé, n'étant plus compatible avec les règles de l'OMC.

Dans le cadre de l'Accord de Cotonou, le volet commercial change de nature. L'objectif affiché est de promouvoir l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale, en leur permettant de renforcer leurs capacités de production et d'attirer les investissements privés, et en assurant la conformité du dispositif avec les règles de l'OMC.

S'agissant des modalités et des procédures, le texte prévoit la conclusion d'accords de libre-échange (appelés Accords de Partenariat économique – APE) entre l'Union européenne et des sous-ensembles de pays ACP constitués en zones douanières. Cette période doit également être mise à profit pour renforcer les capacités des secteurs de production publics et privés.

Les nouveaux accords APE entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2008 au plus tard et la libéralisation totale des échanges sera réalisée à l'échéance de 2020.

Enfin, le protocole financier de Cotonou marque la disparition des systèmes de stabilisation des recettes d'exportations agricoles (STABEX) et minières (SYSMIN), jugés inefficaces. Ils sont toutefois remplacés par une compensation financière additionnelle au coup par coup, qui est supposé permettre aux pays exportateurs de faire face aux fluctuations conjoncturelles des marchés internationaux de produits de base.

c) La réforme de la coopération financière

La rationalisation de la coopération financière constitue l'un des changements majeurs de l'Accord de Cotonou. Afin de remédier à l'éparpillement des ressources du FED entre une multitude d'instruments avec des programmations et des procédures différentes (dons, prêts spéciaux, ajustement structurel, etc.), qui caractérisait les Conventions de Lomé, la totalité des fonds disponibles est désormais dispensée via deux structures seulement.

Doté d'un montant de 10 milliards d'euros, le Fonds de soutien au développement à long terme doit permettre aux pays bénéficiaires de financer un large éventail d'opérations : projets sectoriels, allègement de la dette, aide humanitaire, etc.

Quant à la facilité d'investissement, gérée par la Banque européenne d'investissement et dotée de 2,2 milliards d'euros, elle marque l'engagement de l'Union européenne en faveur du secteur privé, ce qui constitue un tournant dans sa stratégie de coopération. Jusqu'alors en effet, les concours européens en faveur de l'investissement privé représentaient moins de 1 % des subventions du FED.

d) Les autres évolutions contenues dans la convention

Au delà des trois principaux volets (politique, commercial et financier), l'Accord de Cotonou comporte de nouvelles dispositions en matière de « développement participatif » et de lutte contre la pauvreté.

Il cherche en effet à ouvrir davantage le partenariat aux acteurs de la société civile (ONG, acteurs économiques, fondations publiques et privées). Dans cette optique, il ne s'agit pas seulement de les consulter mais aussi, et surtout, de les impliquer dans les différents stades du processus de décision.

Par ailleurs, le partenariat est centré sur l'objectif affiché de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté. L'approche retenue intègre le caractère multidimensionnel de la pauvreté. Un ensemble d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs doit permettre d'évaluer de manière systématique les résultats dans ce domaine.

III – La mise en application de la Convention de Cotonou

1/ Une profonde rupture dans l'histoire du partenariat UE-ACP

a) Une conversion sans concession au libre-échange

Derrière des principes généraux (priorité à la lutte contre la pauvreté, dialogue politique ...) et la satisfaction d'obligations internationales (règles de l'OMC), la Convention de Cotonou marque une rupture fondamentale dans la nature même de la relation de l'Union européenne avec ses partenaires ACP.

C'est avant tout dans le domaine commercial que s'opère ce changement radical. Pour résumer d'une formule, on peut affirmer que la Convention de Cotonou transforme l'accord pour le développement que constituait le partenariat UE-ACP en un cadre pour le libre-échange.

L'Union européenne a en effet délibérément décidé d'imposer les règles de l'OMC aux pays ACP, alors même qu'elle aurait pu faire un tout autre choix, en s'associant avec eux pour négocier des accommodements plus équitables.

Le nouveau dogme devient ainsi celui de la croissance que favoriserait un marché libéré de tout obstacle à la concurrence.

La primauté des règles internationales du commerce et de la finance est proclamée. Ainsi, l'article 36 impose la compatibilité de tout accord avec les dérégulations voulues par l'OMC ; l'article 41 impose la règle de la libéralisation des services dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) ; l'article 46, celle de l'application des dispositions sur les brevets contenues dans l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC) de l'OMC, et enfin l'article 67, celle du respect des plans d'ajustement structurel prescrits par le FMI.

b) Des conséquences mal évaluées, mais potentiellement dangereuses

Il est pour le moins surprenant que la Commission européenne n'ait pas prévu de réaliser une évaluation d'ensemble des conséquences de l'extension du libre-échange à la zone ACP. Ceux-ci ont donc été contraints d'entreprendre eux-mêmes, en ordre dispersé et avec des moyens limités, des études d'impact pour l'analyse des effets prévisibles.

Sans surprise, ces études prospectives font apparaître des effets considérables, à court ou moyen terme, aux niveaux économique, social, budgétaire, environnemental, etc.

La mise en concurrence des fragiles économies des ACP avec celles, puissantes et organisées, des pays européens, est lourde de risques. Les produits finis fabriqués par des entreprises locales au niveau technologique faible ne pourront résister à la concurrence des produits européens. Dès lors, certains secteurs industriels des pays ACP seront, au mieux, remplacés par l'économie informelle ou, dans le pire des cas, simplement balayés.

Les gouvernements des ACP s'inquiètent particulièrement, avec raison, pour l'avenir de leur secteur agricole, souvent le premier poste d'exportation et le principal pourvoyeur de main d'œuvre dans les pays du Sud. Là aussi, il y a grand lieu de craindre les conséquences de la mise en concurrence de l'agriculture européenne, subventionnée et disposant de hauts rendements, avec l'agriculture vivrière locale. Or un effondrement des secteurs agricoles dans les pays ACP aurait des conséquences sociales dramatiques en termes d'exode rural et d'augmentation du chômage et de la pauvreté.

Par ailleurs les ressources budgétaires de la plupart des pays ACP sont très dépendantes des droits de douane. Ceux-ci représentent en effet, selon une étude de la Banque mondiale, entre 7 et 10 % des revenus des Etats de l'Afrique saharienne (jusqu'à 40 % dans certains pays comme le Sénégal), et une part encore beaucoup plus élevée dans les Etats insulaires (62 % aux Bahamas, 54 % dans les Iles Salomon).

Dès lors, les gouvernements de ces pays n'auront d'autres choix, pour compenser la perte de ces recettes douanières provoquée par la libéralisation de leurs échanges extérieurs, que d'augmenter la pression fiscale interne sur les particuliers et les entreprises, avec de lourdes conséquences sur l'augmentation de la pauvreté, la baisse de la consommation et, au final, de la croissance, ou de diminuer les dépenses publiques en économisant sur les services de santé, l'éducation, etc.

2/ Des négociations en deux phases, qui ont abouti à une situation de blocage

a) Une première phase de négociations de plus en plus conflictuelle

Les négociations sur la mise en application de la Convention, et notamment de son volet commercial, ont commencé en septembre 2002. Dès leur ouverture, la Commission, négociateur unique au nom des Etats membres de l'Union, en a imposé la langue, le contenu et le rythme, en dépit des protestations des gouvernements des pays ACP.

En effet sur le plan linguistique, les documents sont rédigés en anglais, et les discussions se tiennent dans cette langue, quand bien même les pays concernés d'Afrique, qui représentent 94 % de la population de la zone ACP, ont majoritairement le français comme langue officielle et administrative.

Mais surtout, la Commission s'est montré intransigeante sur l'organisation et le calendrier des négociations.

Formellement, lors de la séance d'ouverture des négociations le 27 septembre 2002, les parties se sont certes officiellement accordées pour conduire les discussions en deux phases, comme souhaité par les ACP : une première phase au niveau « tous ACP » - UE pour aborder les questions horizontales, et une seconde au niveau des pays et régions ACP pour la conclusion des APE.

Toutefois, tout au long de la première phase qui s'est terminée en octobre 2003, la Commission s'est résolument opposé au souhait exprimé par les ACP de parvenir à l'adoption d'un document-cadre destiné à servir de référence commune pour la conclusion des accords individuels. Dès le départ, l'Union s'est ainsi opposée aux tentatives des pays ACP d'instaurer entre eux une solidarité et une cohésion qui leur aurait permis de négocier d'une manière plus équitable.

Il semble que pour la Commission, il ne s'agissait plus de traiter les pays ACP en véritables partenaires, mais d'organiser leur mise en concurrence.

Dès lors, le climat de confiance mutuelle qui avait prévalu entre les deux parties sous les conventions précédentes de Lomé, s'est détérioré et la suite des discussions a pris une connotation souvent nettement conflictuelle.

b) Une situation de blocage à l'issue de la seconde phase des négociations

La deuxième phase des négociations, qui porte sur la conclusion des accords APE, a démarré alors que les pays ACP n'étaient pas encore prêts.

En effet l'Accord de Cotonou prévoyait la réalisation effective de marchés communs régionaux comme un préalable à la conclusion des APE. Or à ce jour, les sous-ensembles régionaux constitués au niveau des pays ACP ne disposent ni de la cohérence économique et politique, ni des capacités institutionnelles suffisamment solides pour négocier valablement avec les technocrates de la Commission européenne.

L'exemple de l'Afrique occidentale est à cet égard très significatif, d'autant que s'y ajoute une rivalité entre deux structures d'intégration : en effet, si la CEDEAO (Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest) est le partenaire officiel de l'Europe pour la conclusion d'un APE, c'est dans les faits l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest africaine) qui s'impose de plus en plus dans les travaux préparatoires. Pour autant, aucune de ces deux organisations n'est très avancée dans son processus d'intégration régionale. L'UEMOA a mis en place un tarif extérieur commun en 2000, mais elle est encore très en retard dans le respect de ses critères de convergence monétaires, budgétaires, fiscaux et en matière de dette. Quant à la CEDEAO, sa seule politique commune à l'heure actuelle concerne l'agriculture. Surtout, ces deux entités ne disposent que de secrétariats légers, accaparés par des questions relatives à des règlements de litiges et de conflits, et qui ne disposent pas des effectifs ni de l'expertise pour gérer la mise en place des mécanismes de l'accord de Cotonou.

Dans ce contexte, et face à une position toujours aussi rigide et dogmatique de la Commission européenne, les discussions ont rapidement abouti à une situation de blocage.

L'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, qui s'est réunie à La Barbade du 20 au 23 novembre 2006, a dressé un bilan très négatif de ces négociations. Elle a notamment adopté une Résolution sur l'état des négociations des accords de partenariat économique (APE) qui, dans ses attendus, constate que « les négociations dans la plupart des régions sur les APE se trouvent pratiquement dans l'impasse, eu égard aux divergences sur ce que l'on entend par la dimension de développement, qui devrait être au cœur des discussions sur les APE ».

C'est en effet le principal point d'achoppement entre les deux parties. S'ils ne contestent pas le principe de la remise en cause du système des préférences non réciproques, les pays ACP refusent que les accords APE se limitent à une simple libéralisation programmée des échanges avec l'Union européenne, et demandent que cette dernière y intègre des garanties et des dispositifs visant à promouvoir un développement socio-économique durable de la zone.

Ils demandent notamment un soutien financier accru de l'Europe pour les aider à mettre en place les infrastructures indispensables au bon fonctionnement des unions douanières prévues par la Convention de Cotonou, et à amortir le choc que l'ouverture au marché mondial provoquera sur leurs fragiles économies, et notamment dans le secteur de l'agriculture.

Ils réclament surtout avec insistance, mais en vain jusqu'à présent, un assouplissement du rythme, du calendrier et de l'ampleur des processus de libéralisation afin de tenir compte de l'hétérogénéité de leurs situations et de leur état de préparation.

Dans ce contexte, la première révision à cinq ans (prévue par l'article 95) de la Convention de Cotonou, qui s'est conclue en février 2005, aurait pu permettre de prendre en compte les frustrations des pays ACP et d'apporter les correctifs nécessaires pour la suite des négociations. Or elle ne fut qu'une occasion manquée. Bien que la Commission ait pu y observer « de grandes avancées », elle s'est soldée par quelques assouplissements apportés aux procédures de financement, et des aménagements du pilier « dialogue politique ».

3/ La mise en application des autres volets de la Convention de Cotonou

Les difficultés rencontrées dans les négociations sur le volet commercial de la Convention ont largement occulté les autres volets contenus dans l'accord.

L'instauration d'un véritable dialogue politique devait constituer un élément important dans l'approfondissement du partenariat. Comme nous l'avons déjà souligné, il s'est jusqu'alors réduit à un diktat d'une Commission européenne dogmatique et inflexible.

Dans le domaine de la coopération financière, les ACP se montrent légitimement déçus par le niveau des ressources du 9^{ème} FED, fixé à 13,5 milliards d'euros, quasi-identique à celui du précédent. Il est évident que l'ambition affichée par l'Accord de Cotonou d'éradiquer la pauvreté dans les pays bénéficiaires et d'assurer leur insertion dans l'économie mondiale nécessiterait un accroissement significatif de l'effort consenti.

Des améliorations devraient également être apportées afin de parvenir à une meilleure coordination et une véritable complémentarité entre les opérations bilatérales des Etats membres et celles de l'Union européenne, ainsi qu'avec les programmes des autres bailleurs de fonds internationaux.

De même, l'objectif affiché d'associer la société civile à la politique d'aide au développement ne va pas de soi. Il conviendrait de mettre en place des mécanismes qui concilient les responsabilités des Etats et de la Commission d'une part, et la reconnaissance du rôle croissant des acteurs non-étatiques dans le processus de développement d'autre part. Il s'agit d'une question rendue complexe par la disparité des situations de cette société civile dans les différents pays concernés. Elle nécessitera de faire preuve d'imagination, de flexibilité et de pragmatisme.

Conclusion

Sans doute n'est-il pas inutile de rappeler que l'article premier de la Convention de Cotonou lui assigne comme objectif central « la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté » dans la zone ACP.

Or l'esprit des négociations menées autoritairement, et dans la plus totale opacité, au nom de 27 peuples européens, par la Commission de l'Union européenne, tournant le dos à cet objectif, est porteur de lourdes menaces.

Des ONG, des responsables politiques des pays ACP, les parlementaires de l'Assemblée paritaire UE-ACP ont tenté d'avertir des conséquences funestes qui résulteraient d'un refus de la Commission européenne d'infléchir sa position dogmatique dans les discussions portant sur la conclusion des APE. Ils ne semblent pas avoir été entendus.

Dans les conclusions de son rapport d'information sur « Les négociations commerciales Europe – Afrique, Caraïbes et Pacifique : tendre la main ou bien le poing ? », adoptées à l'unanimité le 5 juillet 2006, la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale française considère notamment que les Objectifs du Millénaire pour le Développement, souscrits par tous les membres de l'ONU, pourraient être remis en cause par l'issue des négociations engagées sur la conclusion des accords de partenariat économique (APE). Elle estime ainsi que « si les négociations se poursuivent dans la même voie, l'Union européenne commettrait une erreur stratégique, politique, économique et sociale à l'égard des pays ACP, qui se paiera par l'effritement d'une relation indispensable à la construction d'un monde plus sûr et plus juste ». En conséquence, elle « demande que le Conseil des ministres de l'Union européenne, à la suite d'une initiative conjointe de la France et du Royaume-Uni, donne rapidement un nouveau mandat de négociations à la Commission européenne » fondé sur les principes qu'elle énumère (l'intégralité de ces conclusions est présentée en Annexe du présent rapport).

Il appartient aux parlementaires de l'APF (rappelons en effet que la quasi-totalité des pays francophones du Sud sont membres du Groupe des ACP) de marquer, eux aussi, leur grave préoccupation pour l'avenir économique et social de 77 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique qui est en jeu dans ce qui apparaît comme un dévoiement du partenariat UE-ACP tel qu'il a été conçu dès la signature du Traité de Rome.

Ainsi, votre rapporteur estime que l'APF devrait particulièrement appeler la Commission européenne à :

- replacer la dimension du développement au cœur de son partenariat avec les ACP ;
- moduler l'objectif de libéralisation des échanges en fonction des situations particulières des pays et régions concernées, et notamment de leur aptitude à affronter la concurrence sur les marchés internationaux ;
- prévoir des clauses de sauvegarde pour les secteurs particulièrement menacés par une exposition aux marchés mondiaux, et notamment le secteur agricole ;

- adapter le rythme et le calendrier des négociations sur les APE aux difficultés rencontrées ;
- aider les pays ACP à renforcer leurs capacités d'expertise et de négociation dans le domaine des relations commerciales internationales ;
- soutenir le processus d'intégration régionale des pays ACP, préalable à la conclusion d'accords APE ;
- mettre en œuvre les moyens nécessaires à la réalisation de l'objectif central, contenu dans l'article premier de la Convention de Cotonou, à savoir « la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté » dans la zone ACP, étant entendu que ces moyens doivent inclure un accroissement des aides financières consenties par le FED, ainsi que des mesures d'annulation de dettes.

ANNEXE

CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

lors de sa réunion du 5 juillet 2006

La Délégation,

Vu l'article 88-4 de la Constitution ;

Vu l'accord de partenariat entre les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP) et la Communauté européenne et ses Etats membres, appelé Convention de Cotonou ;

Considérant que le partenariat est centré sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté dans les pays ACP et qu'à ce titre les Objectifs du Millénaire pour le Développement, souscrits par tous les membres de l'ONU, doivent sous-tendre la coopération entre l'Union européenne et les pays ACP ;

Considérant que ce grand dessein pourrait être remis en cause par l'issue des négociations engagées, depuis 2002, entre la Commission européenne et les six régions regroupant les pays ACP pour conclure des accords de partenariat économique (APE), lesquels visent à substituer un régime de libre-échange au régime commercial actuel, fondé sur des préférences non-réciproques accordées aux pays ACP, et ce en raison :

-d'une approche de la négociation dominée par le souci de mettre en conformité la coopération commerciale entre les partenaires avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en respectant le délai, fixé jusqu'au 31 décembre 2007, par l'Organisation ;

-du non-respect du principe fondamental de la différenciation, lequel est consacré par l'article 2 de la Convention de Cotonou, qui prévoit que les « *modalités et les priorités de la coopération varient en fonction du niveau de développement du partenaire, de ses besoins, de ses performances et de sa stratégie de développement à long terme* » ;

-de la volonté de la Commission européenne d'imposer l'ouverture de négociations sur des sujets - l'investissement, la concurrence et les marchés publics - qui ont été retirés de l'ordre du jour des négociations commerciales multilatérales ;

-d'une programmation de l'aide versée au titre Fonds européen de développement (FED) qui est détournée pour s'orienter principalement vers la mise en place des futurs accords commerciaux ;

1.Est gravement préoccupée par le fait que la mise en œuvre du libre-échange, malgré les précautions actuellement envisagées par la Commission européenne, entraînera un choc fiscal, agricole, industriel et sur la balance des paiements d'une telle ampleur pour nos partenaires, qu'il pourrait compromettre la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, alors que l'Afrique subsaharienne souffre, dans ce domaine, de retards si inquiétants qu'ils constituent une menace pour la paix et la stabilité internationales ;

2.Estime que si les négociations se poursuivent dans la même voie, l'Union européenne commettrait une erreur stratégique, politique, économique et sociale à l'égard des pays ACP, qui se paiera par l'effritement d'une relation indispensable à la construction d'un monde plus sûr et plus juste et au rayonnement ainsi qu'au poids de l'influence européenne ;

3.Demande que le Conseil des ministres de l'Union européenne, à la suite d'une initiative conjointe de la France et du Royaume-Uni, donne rapidement un nouveau mandat de négociations à la Commission européenne fondé sur les principes suivants :

-le régime actuel d'accès des pays ACP au marché européen doit être maintenu, tandis que la capacité de ces pays à respecter les normes sanitaires et techniques de l'Union européenne doit être aidée et renforcée ;

-la libéralisation des échanges avec l'Union européenne ne doit intervenir qu'après une phase de consolidation des unions économiques et douanières de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la mise en place, avec l'appui du FED, de stratégies nationales et régionales de développement dans les domaines de l'éducation, de la santé et des infrastructures et de la mise à niveau de l'appareil de production ;

-l'étendue, les étapes et la durée de mise en œuvre de la libéralisation doivent être déterminées en fonction du respect de critères économiques et sociaux de développement, liés à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, tandis qu'un mécanisme de suivi et d'évaluation des effets du désarmement tarifaire doit permettre de revenir, en permanence, sur les phases de ce dernier ;

-la liste des produits sensibles exclus du champ de la libéralisation doit englober au moins les productions indispensables au maintien des agricultures vivrières de subsistance et du tissu industriel présent et futur des pays ACP ;

-la négociation des nouveaux sujets liés au commerce ne doit s'ouvrir qu'à la demande expresse des régions regroupant les pays ACP ;

-l'Union européenne doit s'associer aux propositions faites par les pays ACP à l'OMC pour accorder un traitement tarifaire particulier aux produits agricoles liés à leur sécurité alimentaire, ainsi qu'à leurs préférences commerciales, et pour réviser l'article

XXIV du GATT qui encadre la constitution des zones de libre-échange, afin de préciser que la réciprocité exigée par cette disposition doit tenir compte des besoins particuliers des pays en développement faibles et vulnérables ;

4. Demande que l'aide européenne versée aux pays ACP par l'intermédiaire du FED soit destinée prioritairement à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, ainsi qu'à la mise en place de politiques agricoles, industrielles et extractives assurant la participation des couches les plus pauvres de la population à la croissance, en exigeant de nos partenaires un respect total des principes de bonne gouvernance, dont les manquements, qui n'ont que trop duré, doivent être impérativement sanctionnés.