

Document
mis en distribution
le 15 avril 2010



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 avril 2010.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (n° 2136) DE MM. HERVÉ GAYMARD ET JEAN-CLAUDE FRUTEAU *sur* les accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique,

PAR M. HERVÉ GAYMARD,

Député

Voir le numéro :
Assemblée nationale : 2133.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
PROPOSITION DE RÉOLUTION	13

Mesdames, Messieurs,

La commission des affaires européennes a examiné le rapport présenté par MM. Hervé Gaymard et Jean-Claude Fruteau sur les accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Sur la proposition des rapporteurs, elle a adopté la présente proposition de résolution (n° 2136).

En application de l'article 151-6 du Règlement, la commission des affaires étrangères a souhaité se prononcer sur cette proposition de résolution.

Votre rapporteur vous renvoie sur le fond au rapport d'information qu'il a présenté avec M. Jean-Claude Fruteau et qui est consultable sous le numéro [2133](#).

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine la présente proposition de résolution au cours de sa réunion du 7 avril 2010.

Après l'exposé du Rapporteur, un débat a lieu.

M. Jean-Pierre Dufau. J'adresse mes félicitations à M. Gaymard pour la clarté, la lucidité et l'honnêteté de son analyse. Nous sommes aujourd'hui confrontés, au-delà des considérations économiques, à un tournant politique qui exige des décisions importantes et radicalement opposées à celles que nous avons prises jusqu'à présent. Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire au cours d'une de nos précédentes réunions, l'Afrique, berceau de l'humanité, peut devenir le cimetière de l'humanité.

Dans un rapport que j'ai présenté dans le cadre de l'Assemblée parlementaire de la francophonie, je parvenais aux mêmes conclusions que M. Gaymard. Nous devons orienter l'aide au développement sur la satisfaction des besoins prioritaires de l'Afrique et veiller à étouffer les relents d'impérialisme que contenaient les précédents accords. Nous devons mettre fin aux rapports inégaux en matière commerciale et mettre en œuvre une politique d'aide au développement reposant sur des considérations humanitaires et partenariales.

Il ne faut néanmoins pas céder à l'angélisme : l'Afrique n'a pas que des droits, la gouvernance africaine doit progresser, mais ses droits l'emportent aujourd'hui sur ses devoirs.

Il serait intéressant que notre commission, à la suite de ce rapport, entreprenne une démarche auprès de l'Union européenne et de l'OMC afin de porter ce message en faveur d'une redéfinition des rapports avec l'Afrique.

En conclusion, j'appliquerai à ce continent les propos d'Edmonde Charles-Roux qui écrivait dans son ouvrage « Oublier Palerme », qu'« il fallait chercher ailleurs la jeunesse du monde ».

Mme Nicole Ameline. Je veux également féliciter le rapporteur pour sa vision cohérente, exigeante et claire. Je partage son constat d'un déficit d'efficacité, de visibilité et de cohérence des politiques extérieures de l'Union européenne. L'aide au développement n'atteint pas ses buts et prive l'Europe d'une reconnaissance sur la scène internationale. Alors que l'Union Européenne, grâce au traité de Lisbonne, dispose de tous les outils pour être un acteur global et jouer un rôle de premier plan, vous constatez l'échec de l'Europe. Quelle peut donc être la place de l'Union européenne par rapport à l'aide bilatérale ou multilatérale des Etats ?

M. Jean-Paul Lecoq. Je veux distinguer la présentation de M. Gaymard – si j’avais moi-même tenu le même discours j’aurais probablement été taxé de marxisme – et la résolution qu’il nous propose d’adopter. Il me semble néanmoins qu’un aspect a été oublié : le rôle du Club de Paris et notamment les règles qu’il impose aux pays qui y ont recours.

Si nous pouvons ensemble constater que les pays ACP ne peuvent être gérés selon notre modèle, il me semble qu’il faut aller plus loin en dénonçant le rôle néfaste de l’OMC et en proposant une autre organisation mondiale de l’économie.

Enfin, je considère que le traité de Lisbonne n’apporte pas d’améliorations puisqu’il confirme l’incompatibilité entre la politique d’aide qu’il conviendrait d’accorder aux pays ACP avec les objectifs et les règles de l’OMC que l’Union européenne s’est engagée à respecter.

M. François Loncle. Je me fais ici avec fierté l’interprète de notre collègue Mme Christiane Taubira qui m’a demandé de la suppléer. Comme vous le savez, elle a rédigé en 2008 un rapport à la demande du président de la République sur le sujet qui nous intéresse aujourd’hui et qui contient treize préconisations très intéressantes.

Le président de la République lui a fait part en novembre dernier de son souhait d’une relance de la négociation en préconisant une ouverture des marchés ACP plus limitée qu’actuellement et un renforcement du volet développement de ces accords. Il est essentiel selon elle au minimum de rétablir des relations de confiance entre les pays ACP et l’Union européenne.

Le nouveau commissaire européen chargé du développement, M. Andris Piebalgs, a paraphé il y a quelques jours la révision des accords de Cotonou sans aborder la question des APE. C’était prévisible car les pays ACP considèrent que ces accords sont défavorables à leur développement économique et que le rapport de forces avec la Commission européenne est trop déséquilibré.

Je vous remettrai le courrier que m’a adressé Mme Taubira, les 13 préconisations ainsi que l’intégralité de son rapport.

Mme Henriette Martinez. Je m’associe aux félicitations qui ont été adressées à M. Gaymard. Ma question porte sur le financement des APE. A l’occasion de mon rapport sur le 10^e Fonds européen de développement (FED) et la modification des accords de Cotonou en 2007, j’avais été saisie par les ONG qui contestaient le financement de ces accords par le FED.

A l’époque l’Union européenne avait pris l’engagement de porter son aide au commerce à deux milliards d’euros (un milliard pour la Commission via le FED et un milliard pour les Etats membres) et d’en réserver une part substantielle aux pays ACP. Par ailleurs, les pays ACP avaient demandé des ressources complémentaires pour financer les APE et sollicité la création d’un fonds spécifique d’appui à ces accords.

Les APE continueront-ils à être financés par le seul FED ou bénéficieront-ils d'un fonds spécifique ainsi que le souhaitent les pays ACP ?

M. Jean-Paul Bacquet. Je tiens à féliciter M. Gaynard pour son discours qui plaide pour la réhabilitation du politique face à la logique commerciale. Je regrette que le volontarisme de l'exposé ne se retrouve pas dans la résolution proposée qui paraît sage, peut-être trop au regard du panache de la démonstration.

Il me semble que cette logique commerciale était déjà à l'œuvre lors des négociations de l'OMC à Cancun en 2003 puisqu'elle a provoqué en réaction l'émergence du groupe des 21 qui dénonçait un accord purement commercial au détriment des choix politiques.

Je m'interroge sur l'Afrique : ne sommes-nous pas en train de rater l'évolution de l'Afrique en faisant primer cette seule logique commerciale sur la volonté politique ? Le livre de Jean-Michel Séverino, « le temps de l'Afrique » rappelle ainsi qu'en 2050 l'Afrique comptera 1,8 milliard de personnes et connaîtra un taux de croissance supérieur à 8 %.

Mme Chantal Bourragué. Alors que la présence de la Chine en Afrique au travers de partenariats économiques ou de l'aide au développement se renforce, quelle peut être la place de l'Europe ? Quel rôle peut-elle jouer en matière de sécurité alimentaire ?

Mme Martine Aurillac. Je salue à mon tour la hauteur de vues des propos de M. Gaynard et l'intérêt de l'historique qu'il a présenté qui s'apparente à la chronique d'une mort annoncée. Quelles conclusions M. Gaynard tire-t-il de son déplacement au Sénégal quant à la spécificité éventuelle de ce pays au regard des accords économiques.

M. le président Axel Poniatowski. Mes chers collègues, nous abordons ce matin un sujet tout à fait essentiel et je vous indique que j'ai, il y a quelques temps, invité le directeur général de l'OMC M. Pascal Lamy à venir s'exprimer devant notre commission. Il serait intéressant de pouvoir l'interroger sur la question qui nous occupe ce matin.

M. Hervé Gaynard, rapporteur. Bien évidemment, la question de l'OMC surplombe le sujet. Mon opinion personnelle est que l'OMC marque un progrès sur les négociations du GATT. On a désormais un organisme de règlement des différends sur les divers aspects du commerce international et il ne par conséquent faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain, l'OMC n'a pas à être rejetée en tant que telle. Cela étant, ce qui doit en revanche être rejeté, c'est le fait qu'on laisse une organisation internationale traitant des seuls aspects commerciaux prendre le pas sur tous les autres sujets d'intérêt commun. Ce qui est contestable, c'est qu'on ne prenne pas en compte l'environnement, l'agriculture et l'alimentation ou le développement. L'approche commerciale est une des

approches, mais elle ne doit pas tout conditionner. La liberté du commerce n'est pas une fin en soi, c'est un moyen ; je crois donc qu'il nous faut faire un gros travail de réflexion pour repenser la théorie des échanges internationaux. Samuelson, Prix Nobel de l'économie, dans ses derniers écrits, peu avant sa mort, avait publié en 2004 un article sur ce point dans lequel il revenait en évoluant sur ce qu'il disait dans les années 1950 et 1960. Il y a un travail méticuleux très important à faire et même un combat idéologique. Cette « vérité d'évidence » selon laquelle la liberté du commerce doit être absolue est à revoir. « The Economist » diffuse cette vulgate depuis 150 ans, il a même été précisément créé pour ça en 1841, pour mettre à bas la Corn Law, combat qu'il a gagné en 1847. La liberté du commerce international correspondait à l'époque aux seuls intérêts économiques de la Grande Bretagne qui dominait alors le monde. Il y a donc un travail politique, au meilleur sens du terme, à faire. Je trouve très positive l'idée d'auditionner Pascal Lamy.

Je rejoins les remarques de Jean-Paul Bacquet et de Jean-Pierre Dufau sur ce qui s'est passé sur le développement et sur l'agriculture. Les intérêts des grands exportateurs agricoles du Sud ne sont aujourd'hui pas les mêmes que ceux des autres exportateurs du Sud. L'ascendant de Lula a joué et il faut bien reconnaître que sa politique commerciale internationale sert les intérêts des agro-exportateurs libéraux du Brésil. Il ne faut pas oublier que c'est la politique extérieure européenne en matière sucrière qui a permis le développement de pays ACP. Maurice et Fidji, par exemple, ont pu développer leur tourisme sur cette base, assurés qu'ils étaient de ces ressources garanties. Or, c'est précisément sur plainte du Brésil et pas d'autres pays, que l'Organisation Commune du Marché du sucre a été démantelée. D'autres exemples pourraient être cités. Les Etats-Unis et l'Union européenne ont certes des choses à se faire reprocher, cf. le coton, mais il y a une union des contraires au sein du groupe des 21 dont parlait Jean-Paul Bacquet. Il y a en fait plusieurs Sud aujourd'hui.

Quant à l'Union européenne, je rejoins Nicole Ameline : il y a un vrai sujet sur le bilatéralisme et le multilatéralisme, Henriette Martinez en a longuement parlé dans son rapport. L'Union européenne doit être plus visible. C'est le principal bailleur de fonds de l'APD et elle doit être plus visible et plus inventive aussi. Elle l'a été dans le passé, à Lomé en 1975. Je partage l'avis de Jean-Pierre Dufau quant à l'initiative parlementaire, et pas seulement au niveau français. Il faut fonder une nouvelle alliance pour le développement.

Au niveau de la gouvernance de l'Union européenne plusieurs problèmes sont à signaler et en particulier en ce qui concerne les APE, la question du copilotage du sujet par les commissaires du développement, du commerce et de l'agriculture doit être posée. Ils devraient évidemment travailler ensemble et ne le font pas. Traditionnellement, le thème du développement n'est pas un sujet traité au niveau de la présidence de la commission. L'Union européenne a su inventer le Stabex dans les années 1970, ainsi que le Sysmin en matière de ressources minières ; il faut qu'elle retrouve cette inventivité. A nous de la secouer.

Je crois comme Henriette Martinez qu'il faut distinguer l'aide au commerce, à laquelle il manque beaucoup de choses, mais que la logique voudrait qu'on finance l'aide au commerce hors crédits FED. Comme nous sommes actuellement dans une période où ces décisions ne sont pas prises, il y a une certaine tendance à la procrastination. Il faudra essayer d'en sortir par le haut.

En réponse à la remarque de Jean-Paul Lecoq, je dirais que le Club de Paris a fait effectivement fait un gros travail, et extrêmement contestable, inspiré du FMI, autour du Consensus de Washington. Il a eu cependant aussi un rôle important d'aide à la sortie de crise de différents pays, qui n'est pas à négliger. Il n'en reste pas moins que ses exigences d'ouverture, dans le domaine douanier par exemple, ont été très dures. La Chine est clairement présente en Afrique pour ses matières premières. Elle a beau appartenir aux différentes institutions du système de Bretton Woods, elle n'en applique cependant pas les règles et « braconne » à côté du Consensus de Washington alors qu'elle devrait le respecter.

Comme dernières remarques, je crois qu'il faut faire des propositions simultanément dans tous les domaines, pour définir la politique commerciale, préciser sur quoi concentrer l'APD et aussi apporter une aide à la gouvernance, notamment économique. Il nous faut aussi être très vigilant sur la tendance de la commission européenne à négocier des accords bilatéraux, avec l'Amérique latine en particulier, ce qui a pour effet de télescoper les intérêts des pays en voie de développement et a des incidence sur la politique d'Accords de Partenariat Economique, ainsi que sur celle de l'aide au développement, sur la politique agricole comme sur les Régions Ultra Périphériques et pays périphériques de l'Union européenne. Les effets de ces accords bilatéraux, faute d'une approche globale, seront difficilement réparables.

M. Jean-Pierre Dufau. Je suggère que l'on donne une suite à ce rapport et que l'on examine la possibilité de créer une mission d'information ou un groupe de travail pour en assurer le suivi.

M. le président Axel Poniatowski. Je vous indique, mes chers collègues, que je proposerai conjointement avec le Président de la commission des affaires européennes M. Pierre Lequiller, l'inscription de ce thème à l'ordre du jour de la semaine de contrôle en mai prochain.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification la proposition de résolution n° 2136.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

***sur* les accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique,**

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution, Vu l'accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000,

Vu les accords intérimaires de partenariat économique et l'accord de partenariat économique signé le 16 décembre 2007 avec les Etats du Cariforum,

Vu les conclusions du Conseil « Affaires générales et relations extérieures » (CAGRE) de mai et novembre 2008,

Considérant que les pays ACP sont durement touchés par la crise économique, financière et alimentaire et que les engagements européens pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement, souscrits en 2000 dans le cadre de l'ONU, sont plus que jamais d'actualité,

Considérant que si, en application de l'article 36 de l'accord de Cotonou, l'Union européenne et les Etats ACP doivent conclure des accords compatibles avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), cela doit se faire dans le respect de l'article 1^{er} de cet accord, dont l'objectif est l'éradication de la pauvreté, par le biais des accords de partenariat économique comme instrument de développement,

Considérant que près de deux ans après la date butoir du 31 décembre 2007, les négociations engagées depuis 2002 n'ont abouti, dans un climat de défiance, qu'à la signature d'un seul accord de partenariat régional avec la zone Caraïbes et à des accords intérimaires portant seulement sur les biens, seuls 35 pays sur 78 pays ACP étant concernés,

Considérant que la conclusion toujours différée des négociations du cycle de Doha au sein de l'OMC redonne force aux champs de négociations bilatérales et régionales et qu'il est de l'intérêt partagé de l'Union européenne et des pays ACP de maintenir des relations fortes,

Considérant que les accords de partenariat intérimaires conclus avec des pays ou des groupes de pays, s'ils ont permis le maintien des flux commerciaux pour certains pays ACP, ont porté atteinte au processus d'intégration régionale,

Considérant, d'une part, que les pays ACP craignent les effets négatifs des APE sur les productions locales et sur leur sécurité alimentaire et, d'autre part, que les coûts

d'ajustement auront un impact significatif, notamment sur les ressources budgétaires des pays ACP,

Considérant que les avantages des APE pourraient se traduire par une meilleure intégration régionale, une incitation à la mise en œuvre de réformes des finances publiques, ainsi qu'une augmentation des exportations vers l'Union européenne, si certaines mesures de facilitation des échanges sont améliorées (règles d'origine, obstacles techniques au commerce),

1. Invite l'Union européenne à réaliser une meilleure articulation entre sa politique commerciale et sa politique de développement, sous l'égide du Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité ;

2. Insiste sur la nécessité pour l'Europe de respecter ses engagements en matière d'aide publique au développement et au commerce, d'en améliorer l'efficacité, de participer à la mise en place de mécanismes de financement innovants et de soutenir les actions de lutte contre le changement climatique dans les pays en voie de développement ;

3. Demande à la Commission européenne d'entretenir un climat de dialogue et de respect mutuel dans le cadre du processus de négociation afin de signer des accords de partenariat de développement économique et commercial et d'accorder aux négociateurs ACP suffisamment de temps pour leur permettre d'évaluer les points litigieux et de ne pas leur imposer de négociations sur les « sujets de Singapour » (marchés publics, investissement et services) ;

4. Appelle, d'une part, à l'utilisation de toutes les flexibilités permises dans le cadre de l'OMC pour accroître le niveau d'asymétrie des accords tant en ce qui concerne le taux de libéralisation que les périodes de transition et, d'autre part, à l'inclusion des clauses les plus favorables des accords intérimaires et de garanties pour la protection des secteurs sensibles (clauses d'industrie naissante et de sauvegarde) ainsi que d'une clause de rendez vous ;

5. Recommande le maintien des prélèvements communautaires de solidarité ;

6. Estime nécessaire, afin d'exploiter les possibilités offertes par les APE, l'élaboration, conjointement à chaque accord et dans le cadre des « *task force* » régionales, d'un programme de développement se concentrant, en synergie avec les politiques des Etats membres, sur la production d'électricité, les infrastructures de distribution et les interconnexions régionales ; les grands axes de communication routiers et ferroviaires ; le développement de l'agriculture ;

7. Demande que les pays ACP soient assurés du montant et de la durée des engagements de financement des mesures d'accompagnement des APE, en :

- signant un protocole d'accord en parallèle avec les APE couvrant les périodes de transition et décrivant les instruments pouvant être mobilisés,

- définissant le contenu des engagements de la Commission européenne et des Etats membres en matière d'aide au commerce,

- intégrant lors de la programmation du 11^e Fonds européen de développement, de manière prioritaire, l'accompagnement des APE,

- mobilisant et coordonnant l'ensemble des outils de financement, en plus de l'aide publique traditionnelle (prêts concessionnels, lignes de crédit, appui aux banques régionales de développement...),

- améliorant la complémentarité entre les bailleurs de fonds nationaux et internationaux,

- créant un fonds dédié aux mesures de transition fiscale afin de faire progresser l'intégration régionale et moderniser les systèmes douaniers et fiscaux des pays ACP ;

8. Estime justifié que figure dans les APE une clause de traitement plus favorable pour l'Union européenne et que l'Afrique du Sud ne bénéficie pas du traitement différencié applicable aux pays en développement ;

9. Affirme la priorité de la sécurité alimentaire dans les pays ACP, ce qui implique :

- une flexibilité sur les taux de libéralisation des échanges et un calibrage prudent des listes de produits sensibles à exclure du champ de la libéralisation,

- des clauses de sauvegarde pour motif alimentaire,

- une part importante du volet développement consacrée à l'aide aux infrastructures agricoles (formation, vulgarisation, mécanisation, intrants et aide à la commercialisation) et à la création d'instruments d'atténuation de la volatilité des cours ;

10. Souligne qu'au-delà des APE, l'Union européenne s'honorerait à promouvoir des initiatives multilatérales visant, d'une part, à limiter les emprises de terres agricoles par des pays étrangers et, d'autre part, à mettre en place des accords par produits agricoles ;

11. Se déclare préoccupée par la négociation menée actuellement entre la Commission européenne et les pays producteurs d'Amérique latine sur le secteur de la banane et demande qu'un compromis sur les droits de douane tienne compte des intérêts des pays ACP ;

12. Demande que soient prévues des mesures spécifiques en faveur des productions des régions ultrapériphériques de l'Union européenne visant à leur intégration dans le commerce interrégional.