

N° 211

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 décembre 2012

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification de
*l'accord de **partenariat économique** entre la **Communauté européenne** et ses États*
*membres, d'une part, et les **États du CARIFORUM**, d'autre part,*

Par M. André TRILLARD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leila Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Luc Carvounas, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Lafoaolu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiava, André Vallini.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 4080, 4419 et T.A. 876

Sénat : 454 (2011-2012) et 212 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE A, DÈS LES ANNÉES 1960, DÉVELOPPÉ DES RELATIONS DE COOPÉRATION AVEC CERTAINS PAYS D'AFRIQUE, DES CARAÏBES ET DU PACIFIQUE (ACP)	7
A. DES ACCORDS DE LOMÉ AUX ACCORDS DE COTONOU	7
B. LES ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE (APE)	12
II. L'APE CONCLU AVEC LE CARIFORUM EST LE SEUL À S'ÊTRE CONCRÉTISÉ À CE JOUR	13
A. SPÉCIFICITÉS DU CARIFORUM	13
B. PREMIERS EFFETS D'UN ACCORD DÉJÀ EN VIGUEUR.....	14
EXAMEN EN COMMISSION	16
ANNEXE I – L'ACCORD DE PARTENARIAT ECONOMIQUE ENTRE LE CARIFORUM ET LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE	17
ANNEXE II - ETAT DES SIGNATURES ET RATIFICATIONS DE LA CONVENTION	21

Mesdames, Messieurs,

La Communauté européenne a, dès les années 1960, développé des relations de coopération avec certains pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

Cette politique communautaire de coopération entre l'UE et les pays ACP, longtemps considérée comme un modèle de partenariat entre le Nord et le Sud, et organisée par les Conventions de Yaoundé (1963 et 1969) et de Lomé (1975, 1979, 1984 et 1989 révisée en 1995), a créé un cadre institutionnel permanent et paritaire accompagné par des mécanismes d'échanges spécifiques.

Son objectif était d'instaurer, après une période transitoire allant jusqu'en 2008, des zones de libre-échange entre l'Union européenne et les pays ACP, ou entre pays ACP, en raison de nouvelles règles du commerce international de l'OMC qui interdisent toute discrimination entre pays en développement.

Ainsi, les 76 pays ACP signataires de l'Accord de Cotonou ont entamé en septembre 2002 à Bruxelles, un cycle de négociations en vue de conclure de nouveaux accords de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne.

En 2012, on constate que seule la région Caraïbe a été en mesure de signer un APE avec l'Union européenne. Cet accord a été conclu à la Barbade, en 2008, entre la Communauté européenne et le Forum Caribéen des Etats de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, dit CARIFORUM.

I. LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE A, DÈS LES ANNÉES 1960, DÉVELOPPÉ DES RELATIONS DE COOPÉRATION AVEC CERTAINS PAYS D'AFRIQUE, DES CARAÏBES ET DU PACIFIQUE (ACP)

A. DES ACCORDS DE LOMÉ AUX ACCORDS DE COTONOU

Le soutien de la Communauté européenne aux anciennes colonies africaines de ses Etats membres a été structuré par les conventions successives conclues à Yaoundé, de 1963 à 1975.

La politique d'aide européenne aux pays en développement se concentrait, jusqu'à la fin des années soixante, sur les pays liés à l'Europe par la colonisation.

Dès la naissance du Marché commun en 1957, les anciennes colonies de la France, de la Belgique, de l'Italie, et des Pays-Bas ont été au cœur de la politique d'aide au développement menée par la Communauté.

En accédant à l'indépendance, ces territoires ont négocié sur des bases contractuelles leurs relations avec la Communauté européenne.

Ainsi, le Traité de Rome instituait un régime d'association des pays et territoires d'outre-mer pour conserver les relations particulières entre l'Europe naissante et ses anciennes colonies.

Par la suite, la politique communautaire de coopération entre l'UE et les pays ACP, longtemps considérée comme un modèle de partenariat entre le Nord et le Sud, mise en place par les Conventions de Yaoundé (1963 et 1969) et de Lomé (1975, 1979, 1984 et 1989 révisée en 1995), créait un cadre institutionnel permanent et paritaire accompagné par des mécanismes d'échanges spécifiques.

Politique de coopération au développement dans le Traité de Rome

Dès 1957, un régime d'association des pays et territoires d'outre-mer, reposant sur les principes de libre commerce et d'aide au développement, est prévu dans la troisième partie du Traité de Rome.

"L'accession à l'indépendance des pays et territoires d'outre-mer a entraîné la négociation de leurs relations, notamment dans le domaine de la coopération économique, scientifique et culturelle avec la CEE, sur des bases contractuelles. Cette coopération s'est enrichie depuis 1957, tant au niveau de son champ d'application que de son étendue géographique.

C'est dans ce cadre que fut signée le 2 juillet 1963 la première Convention de Yaoundé, qui prévoit une aide financière et commerciale aux dix-huit anciennes colonies africaines.

La deuxième Convention de Yaoundé, signée le 29 juillet 1969, porte sur le financement de projets avec une prépondérance de l'Afrique noire.

L'Accord d'Arusha du 24 septembre 1969 intègre trois Etats membres du Commonwealth dans la Convention de Yaoundé".

L'adhésion du Royaume-Uni à la communauté européenne a étendu la zone géographique de ce partenariat aux pays ACP membres du Commonwealth. Le « groupe des Etats ACP » est instauré par l'accord de Georgetown, en 1975, et compte 46 membres.

En 1975, à Lomé, les neuf pays de la Communauté européenne et les quarante six pays ACP signent une convention prenant le relais de Yaoundé II, qui liait les six membres de la Communauté européenne et les 18 « Etats africains et malgaches associés » (EAMA).

Avec cette convention, la CEE accorde la franchise douanière à la quasi-totalité des produits d'origine ACP. Elle s'engage aussi à reprendre à son compte le Commonwealth Sugar Agreement en garantissant l'achat à des prix identiques aux prix communautaires, donc très supérieurs aux cours mondiaux, de 1,4 million de tonnes de sucre.

Surtout, elle garantit des recettes d'exportations pour 23 produits agricoles de base dont l'arachide, la banane, le café ou le coton et le minerai de fer. En cas de baisse des cours, un fonds de stabilisation, le Stabex, assure un maintien des recettes. Pour les Pays les moins avancés (PMA), catégorie définie par l'ONU en 1971, l'aide est acquise définitivement. Pour les autres, elle correspond à une avance remboursable en sept ans.

Enfin, la convention prévoit une aide financière renforcée. Le budget du fonds européen de développement (FED) est porté à 3 milliards d'écus sur cinq ans. A cette aide publique multilatérale peut s'ajouter l'aide bilatérale fournie par chaque Etat membre et les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI).

La convention de Lomé a suscité des critiques : les pays en développement qui n'en bénéficient pas y voient une discrimination, et les Etats-Unis dénoncent « l'empire commercial de l'Europe ».

Cependant, la première convention de Lomé est suivie en 1979 de Lomé II, où est mis en place le Sysmin (le Système de Développement du potentiel minier qui prévoit de couvrir huit produits miniers et d'intervenir si la baisse des cours menace l'outil de production), de Lomé III, en 1984, et de Lomé IV, en 1990. En 2000, la Convention de Lomé est remplacée par l'accord de Cotonou.

2000, l'Accord de Cotonou

Se fondant sur les acquis de la coopération menée depuis 1963 entre l'Europe et les pays du Sud et marqué par la nouvelle donne internationale résultant de l'aggravation de la situation économique, de la

mondialisation des échanges internationaux, de l'effondrement du bloc communiste et de la perte de crédibilité de l'aide publique au développement, l'Accord de Cotonou constitue un tournant dans les relations de coopération entre l'Union européenne et les pays ACP.

Conclu en 2000 pour une durée de 20 ans, il inclut une clause de révision tous les 5 ans.

Parallèlement à la lutte contre la pauvreté considérée comme une priorité, l'accord de Cotonou associe le dialogue politique et l'aide au développement, assure la participation de la société civile et des acteurs économiques dans le processus de développement, et introduit une profonde réforme du système financier.

Son objectif est d'instaurer, après une période transitoire jusqu'en 2008, des zones de libre-échange entre l'Union européenne et les pays ACP ou entre pays ACP, en raison de nouvelles règles du commerce international de l'OMC qui interdisent toute discrimination entre pays en développement.

Ainsi, les 76 pays ACP signataires de l'Accord de Cotonou ont entamé le 27 septembre 2002 à Bruxelles, un cycle de négociations prévu pour s'achever en décembre 2007, en vue de conclure de nouveaux accords de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne.

L'accord de Cotonou est entré en vigueur le 1er avril 2003, après sa ratification par les 15 pays membres de l'UE [27 en 2007] et les 76 pays signataires, soit tous les pays ACP à l'exception de Cuba, la Somalie et Timor-Leste.

2005, l'Accord révisé

Le 25 juin 2005, un accord révisé est signé par l'Union européenne et les pays ACP. Le nouveau traité repose sur **cinq piliers interdépendants, dont deux revêtent un caractère fondamental : le pilier politique et le pilier commercial.**

Au terme de 10 mois de négociation, un accord global est trouvé en février lors de la conférence ministérielle ACP-UE réunie à cet effet. **Les points d'accord relèvent pour la plupart de la dimension politique**, des stratégies de développement, de la Facilité d'Investissement et des procédures de mise en œuvre et de gestion.

Parmi les nouvelles dispositions, figurent le renforcement du dialogue politique, des références à la lutte contre le terrorisme ainsi que la coopération dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive (ADM).

Le Fonds européen de développement (FED) est l'instrument principal de l'aide communautaire à la coopération au développement aux Etats ACP, ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

Le 9^{ème} FED d'un montant de 13,8 milliards d'euros, pour la période 2003-2007, est suivi du 10^{ème} FED qui dispose de 22,98 milliards d'euros pour la période 2008-2013.

Le pilier politique, déjà présent dans la Convention de Lomé, est renforcé.

Ainsi, désormais les 15 pays de l'Union européenne peuvent suspendre l'aide immédiatement, en cas de violation grave des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'état de droit.

La corruption est également mentionnée, sans toutefois figurer au nombre des "éléments essentiels" susceptibles de déclencher une réaction immédiate. Dans ce cas précis, une procédure de consultation préalable demeure nécessaire.

A côté des éléments essentiels comme le respect des droits de l'homme, de l'état de droit et des principes démocratiques contenus dans la Convention de Lomé, **l'accord de Cotonou introduit la notion de "bonne gestion des affaires publiques" comme élément fondamental" du partenariat.** Leur violation peut entraîner la suspension ou l'arrêt de la coopération. En outre, pour la première fois, la dimension migratoire entre l'Union européenne et les pays ACP est abordée.

Avec l'accord de Cotonou, l'Union européenne prend acte de la non-conformité qui existait entre la Convention de Lomé et les règles de l'OMC. Ainsi, le pilier commercial vise à transformer la coopération pour le développement dans la Convention de Lomé, en une coopération pour l'intégration dans la mondialisation.

La coopération commerciale est appelée à préparer une intégration progressive des économies des Etats ACP dans l'économie mondiale et d'assurer une mise en conformité avec les règles de l'OMC.

Le système des préférences réciproques, dérogation aux règles de l'OMC, est maintenu jusqu'en 2008.

Parallèlement, les pays ACP entreprennent des négociations pour conclure des accords de libre-échange, dits **"d'accords de partenariat économique" (APE)**, plus conformes à la réglementation commerciale internationale, devant être mis en place de 2008 à 2020.

Ces accords visent à introduire la réciprocité dans les relations commerciales UE-ACP. Le but est de mettre en place des zones de libre-échange entre l'UE et ses partenaires ACP regroupés au sein de blocs régionaux.

L'accord adopte une stratégie globale et commune, centrée sur la lutte contre la pauvreté, en cohérence avec les principes directeurs suivants : égalité hommes-femmes, gestion durable de l'environnement et exploitation rationnelle des ressources naturelles et développement institutionnel.

La lutte contre la pauvreté est une priorité de l'accord, dans le cadre d'une approche intégrée qui assure les complémentarités et les liens nécessaires entre les dimensions économiques, sociales, culturelles, environnementales des politiques et stratégies de développement des Etats ACP. Il s'agit de stimuler la croissance économique des ACP en appuyant les réformes macro-économiques, en renforçant la compétitivité des entreprises et en développant le secteur privé, de soutenir les politiques sociales, par le meilleur accès des populations aux services sociaux (santé, éducation, emploi), et de soutenir les processus d'intégration régionale, déjà entamés sous Lomé.

L'accord de Cotonou associe les acteurs économiques et sociaux et ceux de la société civile ainsi que les organisations non gouvernementales (ONG) au processus de développement avec l'information de ces nouveaux acteurs, leur participation à la mise en œuvre des programmes de développement, et la mise à la disposition de ressources financières.

La nouvelle Convention consacre le principe de développement participatif. Le but n'est pas seulement d'impliquer ces acteurs dans la mise en œuvre de projets, mais de les associer au dialogue politique, à la définition et à l'évaluation des stratégies et programmes de développement.

L'accord de Cotonou apporte un autre élément novateur qui modifie substantiellement les mécanismes financiers de la coopération. Outre la simplification des procédures, **l'accord prévoit la disparition des aides automatiques.**

Les allocations seront attribuées non seulement à partir des besoins, des objectifs définis dans l'Accord mais aussi en fonction des performances du pays considéré.

Le régime d'aide s'appuie sur des mécanismes de programmation plus évolutifs, qui doivent permettre de mieux adapter les ressources aux besoins et aux performances des pays, et sur des instruments rationalisés. Auparavant, chaque Fonds européen de développement (FED), financé sur contribution volontaire des Etats, donc hors budget communautaire, était subdivisé en plusieurs instruments. Chacun d'entre eux avait ses propres procédures et sa propre méthode de programmation. Ce système ne permettait pas d'avoir une vue d'ensemble, et manquait de flexibilité. Désormais, la totalité des ressources du FED est distribuée par le biais de deux enveloppes :

- **l'enveloppe de soutien au développement à long terme**, qui regroupe toutes les aides non remboursables. Elle représente 10 milliards d'euros. Chaque pays reçoit un montant forfaitaire, qu'il peut distribuer selon ses besoins. Un montant de 1,3 milliard d'euros est réservé aux programmes régionaux. Les Etats ACP déterminent eux-mêmes les régions éligibles ;

- la facilité d'investissement, qui est gérée par la Banque européenne d'investissement (BEI).

Les instruments de stabilisation STABEX (pour les produits agricoles de base) et SYSMIN (pour les produits miniers de base), qui protégeaient les ACP contre les fluctuations de marché ou de production, seront supprimés à l'issue de la période transitoire. Toutefois, un soutien additionnel en cas de fluctuation des recettes d'exportation des produits de base pourra être versé aux pays ACP, selon de nouveaux critères d'éligibilité moins automatiques."

B. LES ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE (APE)

Les Accords de Cotonou (2000-2020), signés entre l'Union européenne (UE) et les 77 pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique) prévoient donc de bâtir un partenariat pour la promotion du développement économique et social, tout en contribuant à la paix et à la sécurité, avec des objectifs de lutte contre la pauvreté, de développement durable et d'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale.

Les Accords de Partenariat Économique (APE) constituent le volet commercial de l'Accord de Cotonou et leur mise en œuvre doit entraîner un profond changement dans les relations commerciales entre les partenaires. Les préférences commerciales, jusqu'ici unilatéralement accordées par l'UE en vertu des accords de Lomé et Cotonou, doivent devenir réciproques en application d'accords de libre échange entre l'Union européenne, d'une part, et les six blocs régionaux ACP, d'autre part (Afrique de l'Ouest, Afrique Centrale, Afrique de l'Est, Afrique Australe, Caraïbes, et Pacifique).

En effet, les précédents accords UE-ACP présentent un résultat mitigé car **ils n'ont pas permis d'enrayer la marginalisation des pays ACP dans le commerce international. De plus, en application des règles de l'OMC, le régime préférentiel unilatéral ne pouvait être que provisoire et devait être remplacé par un système de préférences réciproques au plus tard le 31 décembre 2007, date de l'échéance de la dérogation accordée par l'OMC.**

Les APE constituent un instrument politique novateur relevant des politiques commerciale et de développement. **Ils sont novateurs, par leur nature d'accords commerciaux asymétriques et par l'accent mis sur l'intégration régionale des zones ACP, utile pour la croissance et le développement des marchés.**

À l'approche de l'échéance de la fin de la dérogation obtenue auprès de l'OMC, aucune des six régions ACP (à l'exception des Caraïbes) n'était en mesure de signer un APE. La Commission a alors encouragé les ACP, en particulier les non PMA à signer des « APE intérimaires » compatibles avec l'OMC, afin de leur permettre de maintenir un accès en franchise de droit sur le marché européen pour leurs exportations au-delà du

1er janvier 2008, les PMA bénéficiant pour leur part, dans tous les cas, du régime « Tout sauf les armes » (TSA).

Pour les six blocs régionaux impliqués, les négociations visent la conclusion d'un APE régional complet, si possible avant l'entrée en vigueur des APE intérimaires, de façon à éviter l'introduction de régimes différents au sein des unions douanières existantes.

Par ailleurs, plusieurs pays, notamment PMA, ou régions ACP demandent à l'Union européenne de prévoir des mesures d'accompagnement des APE (« volet développement »). En effet, l'accès à des conditions tarifaires plus favorables des produits de l'Union européenne dans les marchés des pays ACP, en application des APE, entraînera ipso facto une baisse des recettes douanières de ces pays. Ces derniers craignent également les effets de la concurrence des produits européens sur les secteurs et les produits économiques faiblement concurrentiels, dits sensibles.

La Commission et les États membres européens se sont déclarés prêts à orienter la majeure partie de leur aide au commerce vers les besoins découlant des APE. Un consensus se dégage aujourd'hui entre les pays ACP et l'Union européenne sur la nécessité, à court terme, de compenser partiellement les pertes de recettes fiscales des États, notamment par l'utilisation des ressources disponibles au titre du Fonds européen de Développement, et sur l'importance, pour les pays ACP, d'engager ou de renforcer leur politique de transition fiscale afin de rendre leur budget moins dépendant des recettes douanières.

II. L'APE CONCLU AVEC LE CARIFORUM EST LE SEUL À S'ÊTRE CONCRÉTISÉ À CE JOUR

A. SPÉCIFICITÉS DU CARIFORUM

Le Forum Caribéen des Etats de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (CARIFORUM) a été officiellement établi en octobre 1992, et lancé en 1993. Le CARIFORUM est un groupement des états des Caraïbes qui sont signataires de la Convention de Lomé IV (1990). Son but est de promouvoir et de coordonner le dialogue politique, la coopération et l'intégration régionale, dans le cadre de l'accord de Cotonou entre les pays ACP et l'Union européenne (2000, révisé en 2005 et 2010), mais aussi dans le cadre de l'APE entre le CARIFORUM et la Communauté européenne. Son rôle est également de contrôler et de coordonner l'attribution des ressources du Fonds européen de développement (FED) pour financer les projets régionaux dans la région caribéenne.

Quinze Etats caribéens sont membres à part entière du CARIFORUM. Ce sont : Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, Belize, la Dominique, la République Dominicaine, la Grenade, le

Guyana, Haïti, la Jamaïque, Saint-Christophe-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, le Suriname et Trinité-et-Tobago. Cuba en est également membre observateur, mais non signataire de l'accord de Cotonou ni de l'APE.

Toutes les décisions du Forum sont prises par consensus. Le règlement intérieur, adopté durant la réunion ministérielle tenue en octobre 1992 et révisé en 2002, précise que les pays et territoires d'outre-mer des Caraïbes sont invités aux réunions ministérielles du CARIFORUM comme observateurs.

Le Conseil des Ministres est l'organe de décision suprême du CARIFORUM et il se réunit une fois par an depuis 1993. La plupart des Etats membres sont représentés par leur ministre des Affaires étrangères. La présidence est attribuée pour 12 mois à un Etat membre.

Le Secrétariat du CARIFORUM est composé d'un Secrétaire général et d'une Unité de Programmation. Cette dernière prépare les termes de référence, les études et les propositions de financement des programmes régionaux, fournit l'assistance technique pour l'identification des procédures appropriées pour l'exécution des projets, prépare les dossiers et évalue les projets ou programmes et maintient un contact étroit avec les représentants de la Commission européenne dans le processus. L'Unité de Programmation a des liens fonctionnels avec le Secrétariat de la CARICOM (qui réunit tous les Etats du CARIFORUM, moins la République Dominicaine) et obtient son soutien administratif.

Le Secrétaire général de la CARICOM est aussi le Secrétaire général du CARIFORUM et l'ordonnateur des projets régionaux financés par le Fonds européen de développement. A cet égard, le Secrétaire général signe les accords de financement des programmes régionaux au nom des pays ACP des Caraïbes. Le Secrétaire général est aussi responsable du rapport relatif aux progrès accomplis sur la programmation, le suivi et la gestion du programme régional du forum. L'étendue des activités du Secrétariat du CARIFORUM fait partie des obligations du Programme indicatif régional (PIR) pour les Caraïbes (Caribbean Regional Indicative Programme, CRIP), qui est le cadre général définissant les objectifs et les secteurs prioritaires vers lesquels l'assistance financière doit être dirigée.

B. PREMIERS EFFETS D'UN ACCORD DÉJÀ EN VIGUEUR

Le démantèlement tarifaire du CARIFORUM n'ayant commencé que le 1^{er} janvier 2011, il est difficile d'évaluer de manière précise l'impact de l'accord sur les échanges commerciaux entre l'UE et les pays du CARIFORUM. La Commission européenne a prévu une revue approfondie en 2013.

Des études d'impact ont été réalisées par des think tanks jamaïcains ou anglais. Publiées très tôt après le début de l'application provisoire de

l'accord, elles utilisent des modèles pour faire des projections et reposent sur des données parcellaires et des estimations : elles ne sont donc pas suffisantes pour évaluer l'impact de l'accord à ce stade sur les échanges entre l'Union européenne et les pays du CARIFORUM.

Les instances créées spécifiquement par l'APE ne sont pas encore complètement opérationnelles : une réunion du Conseil conjoint (Madrid, 18 mai 2010), une réunion du Comité « Commerce et développement » (juin 2011), une réunion du conseil de coopération douanière et de facilitation du commerce (décembre 2011), trois réunions de la Commission parlementaire UE-Caraïbes, mais seulement avec les parlementaires européens, car la partie Caribéenne n'a pas nommé ses représentants, aucune réunion du Comité consultatif UE-CARIFORUM, encore à créer, alors que cette instance devrait permettre d'impliquer les représentants du secteur privé.

Le Conseil conjoint et tous les comités conjoints se réuniront de nouveau en 2012.

Les débats sur la Stratégie conjointe UE-CARIFORUM, qui est plus ample que la thématique de l'APE et ouvre sur des domaines nouveaux comme la lutte contre le changement climatique et contre la criminalité organisée, ont surtout reposé sur les ambassades caribéennes à Bruxelles ; il n'y a pas de correspondance entre instances APE et instances de dialogue politique ou sur la stratégie.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Jean-Claude Peyronnet, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du présent projet de loi le 12 décembre 2012.

Après l'exposé de M. Jean-Claude Peyronnet, en remplacement de M. André Trillard, rapporteur, quelques remarques ont été formulées.

Mme Kalliopi Ango Ela. – Les APE ont du mal à aboutir et il est donc prévu de les renégocier pour les autres régions ACP, toutes africaines. Je m'étonne donc que cet accord UE/CARIFORUM ait été conclu sans attendre cette renégociation. Par ailleurs, il est notoire que certains des pays du CARIFORUM sont des paradis fiscaux.

M. Jeanny Lorgeoux. – Le travail que notre commission effectuera, en 2013, sur l'Afrique, abordera, pour les zones francophones, les difficultés ayant conduit à la renégociation des APE.

La commission adopte le projet de loi et propose son examen sous forme simplifiée en séance publique.

ANNEXE I – L'ACCORD DE PARTENARIAT ECONOMIQUE ENTRE LE CARIFORUM ET LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

Le 15 octobre 2008, l'APE a été signé par la Communauté européenne et des membres du CARIFORUM : Antigua et Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Jamaïque, République dominicaine, Saint Kitts et Nevis, Saint-Vincent et les Grenadines, Sainte-Lucie, Suriname, Trinité et Tobago. La Guyane a signé quelques jours plus tard, soit le 20 octobre 2008. Bien que le gouvernement d'Haïti ait demandé plus de temps pour réviser l'APE, on s'attend à ce qu'Haïti deviennent sous peu signataire de l'Accord, lequel entrera officiellement en vigueur une fois que le processus de ratification aura été complété par tous les membres. Toutefois, dans l'intérim, le CARIFORUM et l'Union européenne (UE) appliqueront provisoirement l'APE. Durant l'application provisoire, la Communauté européenne et les États du CARIFORUM pourront profiter des termes de l'Accord.

Antigua et Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Guyane, Jamaïque, République dominicaine, Saint Kitts et Nevis, Saint-Vincent et les Grenadines, Sainte-Lucie, Suriname, Trinité et Tobago et la Communauté européenne (CE) ont notifié la conclusion des procédures nécessaires à l'application provisoire de l'Accord de Partenariat Économique entre les États du CARIFORUM d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres d'autre part, en accord avec l'article 243 de l'Accord. Par conséquent, l'Accord s'applique provisoirement depuis le 29 décembre 2008.

L'APE fut créé suite à un processus de négociation intense qui se déroula en quatre phases sur une période de trois ans. La phase IV du processus de négociation, ou la conclusion du processus, qui mena à la conclusion ultime de la négociation de l'APE en décembre 2007, fut précédée par la phase critique (phase III) du processus de négociation. Lancée en septembre 2005, la phase III des négociations de l'APE a connu un léger changement qualitatif en termes d'objectifs et de spécificité. Basée sur les discussions des phases I et II qui se concentraient particulièrement sur le contenu de l'intégration régionale, les procédés et ambitions au sein du CARIFORUM, la phase III s'est résumée à l'élaboration et la consolidation de négociations, de manière à ce que les points de commun accord soient véhiculés de façon à constituer les éléments de l'APE. Cette phase s'est prolongée jusqu'à la fin de l'année 2006. Le texte suivant aborde le contexte ayant précédé les négociations de l'APE ainsi que l'importance de l'APE pour le CARIFORUM.

Contexte de l'APE

L'Accord de Cotonou et l'APE

Ayant été forgé dans le contexte politique élargi du partenariat ACP-UE, l'APE CARIFORUM-CE tient compte en général des principes et objectifs de l'Accord de Cotonou. Signé en juin 2000, l'Accord de Cotonou, qui remplace quatre accords successifs de Lomé, met en place un cadre complet et détaillé pour les relations ACP-UE, centré sur le développement économique, la réduction et l'éradication éventuelle de la pauvreté et l'intégration lente et graduelle des pays de l'ACP à l'économie globale.

Dans le but d'atteindre ces objectifs, l'Accord de Cotonou contient des dispositions permettant à l'ACP et l'UE de s'impliquer dans des arrangements commerciaux compatibles avec les principes de l'Organisation Mondiale du Commerce

(OMC). Dans cette même idée, l'article 36 de l'Accord de Cotonou engage les parties à conclure de nouveaux arrangements commerciaux compatibles avec l'OMC, éliminant progressivement les barrières au commerce entre eux et stimulant la coopération dans tous les domaines pertinents au commerce.

Quinze pays des Caraïbes qui forment le Forum caribéen des États de l'ACP [Caribbean Forum of ACP States (CARIFORUM)] ont lancé des négociations avec l'UE en avril 2004; il s'agit de : Antigua et Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Guyane, Haïti, Jamaïque, République dominicaine, Saint Kitts et Nevis, Saint-Vincent et les Grenadines, Sainte-Lucie, Suriname et Trinité et Tobago.

Échéancier des négociations

Précédé d'une phase incluant tous les pays ACP, il y a eu quatre phases régionales guidant l'échange entre les deux parties; notamment: i) Phase initiale: Établissant les priorités des négociations de l'APE (avril 2004 à septembre 2004)- l'objectif de cette phase était d'établir les préoccupations et intérêts fondamentaux des négociations de l'APE pour le CARIFORUM et l'UE; ii) Seconde phase: Convergence sur une approche stratégique à l'intégration régionale du CARIFORUM (septembre 2004 à septembre 2005) – l'objectif des négociations de l'APE à cette étape était d'établir une compréhension commune concernant les priorités pour appuyer l'intégration régionale caribéenne, et les objectifs à être atteints à partir du début de la mise en œuvre, soit le 1er janvier 2008 ; iii) Troisième phase : cette phase de négociation s'est terminée en décembre 2006 ; et, iv) Phase finale: Finalisation (janvier 2007 jusqu'à la fin de 2007) – les négociations durant cette phase se sont concentrées sur la consolidation des résultats des négociations antérieures et leur conclusion.

L'architecture de la négociation

La négociation de l'APE s'est déroulée avec trois niveaux de représentation, soit: officiers ministériels, négociateurs principaux, négociateurs sur des sujets spécifiques.

Le représentant ministériel principal pour l'APE de la région était Madame Billie Miller, qui était alors Ministre des Affaires étrangères et du commerce international de la Barbade. L'ancien Directeur général de la Machine caribéenne de négociation régionale [Caribbean Regional Negotiating Machinery (CRNM)], l'Ambassadeur Dr. Richard Bernal, a été le principal négociateur du CARIFORUM. Au niveau technique, les négociations ont été conduites par les membres du Collège des négociateurs de l'APE.

Groupe de travail préparatoire régional [Regional Preparatory Task Force (RPTF)]

Les directives de l'ACP pour les négociations des APE ont défini comme un de leur objectif stratégique, d'encourager les liens et la complémentarité entre les stratégies de développement appuyées par l'UE et la coopération économique et commerciale de façon à les renforcer mutuellement. Atteindre cet objectif par la création du Regional Preparatory Task Force (RPTF) pendant toute la durée des négociations était considéré d'une importance capitale.

Les deux parties négociatrices, le CARIFORUM et la CE, se sont entendues sur la création du RPTF dans le but de sceller le lien stratégique entre les négociations de l'APE et la coopération sur le développement. Le mandat du RPTF était de traduire les besoins de soutien identifiés lors des négociations en idées opérationnelles et autres formes d'aide au développement, ainsi que de manier ces idées pour les mener à une phase de pré identification d'actions nécessitant du financement.

Bien qu'il ne constitue pas un élément formel de la structure de négociation, le RPTF est demeuré aligné avec celle-ci.

L'APE doit contribuer à des objectifs et principes spécifiques

Dans l'effort d'appuyer et de promouvoir les objectifs de croissance, un rôle plus important des Caraïbes dans la communauté internationale, la facilitation d'une transformation structurelle des Caraïbes et de l'ajustement des économies caribéennes selon un rythme et un cheminement menant au développement économique et social, l'APE CARIFORUM-CE est guidé par de nombreux principes. Ces principes sont les suivants: (a) appuyer et construire le processus d'intégration régionale; (b) promouvoir les objectifs de développement des pays de la région, tout en correspondant à leurs stratégies de développement respectives; (c) englober le Traitement Spécial et Différentiel incluant des dispositions qui dépassent les mesures de l'OMC en considérant les contraintes et la vulnérabilité des économies de petites tailles ; (d) garantir la flexibilité tel que les pays puissent individuellement calibrer leur cheminement et déterminer l'échéancier de mise en œuvre en fonction de leurs circonstances nationales tout en poursuivant l'objectif d'intégration régionale ; (e) incorporer et améliorer les acquis de Lomé et de Cotonou quant à l'accès aux marchés pour les exportations caribéennes traditionnelles et non-traditionnelles ; et (f) un engagement légal à mener des consultations sur toute question jugée nécessaire de façon à préserver les bénéfices de l'Accord.

L'intégration régionale du CARIFORUM et l'APE

Il a été envisagé qu'un APE bien structuré devrait servir de complément au processus d'intégration régionale caribéen, qui est formulé dans un contexte de mesures prescrites par l'Accord de libre-échange CARICOM-République dominicaine (ALÉ C-RD) et le Traité Révisé de Chaguaramas établissant la Communauté caribéenne incluant le Marché Commun et l'Économie uniques de la CARICOM (CSME). Pour l'instant, il n'y a pas de mandat ou programme pour poursuivre un agenda d'intégration plus ambitieux dépassant les objectifs de l'ALÉ C-RD.

Les processus d'intégration régionale de CARIFORUM étaient basés sur deux principes fondamentaux, soit ceux de géométrie variable et de différenciation. Ce dernier tient compte de la variance dans la vision et le niveau de mise en œuvre à la fois du CSME et de l'accord de libre-échange entre la CARICOM et la RD. La géométrie variable quant à elle, tient compte de l'importance d'appliquer des mesures commerciales spéciales et additionnelles aux Pays Moins Avancés (PMA).

Le CARIFORUM et la CE partagent la conviction qu'une intégration régionale intensifiée constitue un important outil de développement. Les régimes régionaux renforcés peuvent stimuler une compétitivité accrue, une hausse des flux d'investissement, la planification pour une croissance durable et la réalisation d'un développement durable.

La poursuite du développement est une entreprise multidimensionnelle. Chercher à tirer les bénéfices que génère l'intégration commerciale requiert l'accompagnement des mesures d'ajustement et le renforcement des capacités institutionnelles.

La «Dimension de développement»: l'APE, un outil pour le développement caribéen

L'APE est bien plus qu'un simple accord de libre-échange. En effet, l'APE est centré sur le développement. Le projet de l'APE [Joint CARIFORUM-EC Plan and Schedule] a mis en lumière le besoin d'adresser la question du développement durable

dans la région caribéenne. En fait, l'ACP et l'UE ont été guidés par l'article 37 (7) de l'Accord de Cotonou stipulant que l'APE devrait «tenir compte des niveaux de développement des États de l'ACP et de l'impact socio-économique des mesures commerciales sur les pays ACP, ainsi que leur capacité d'adaptation et d'ajustement de leur économie au processus de libéralisation [traduction libre]».

Toutefois, il est important de noter que l'introduction de la dimension de développement dans l'APE devait transcender les notions d'asymétrie, malgré leur importance évidente. Il est clairement établi que si des opportunités d'accès aux marchés doivent être saisies par les Caraïbes, les contraintes d'offre doivent être surmontées de manière à stimuler la croissance des exportations de la région.

L'importance de l'APE pour le CARIFORUM

L'APE est un arrangement important pour le CARIFORUM, étant donné son rôle dans l'accélération de l'intégration régionale. L'APE est unique parmi les autres arrangements impliquant les Caraïbes car il est le premier et le seul accord bi-régional où la configuration du CARIFORUM est impliquée. L'APE est une source à la fois d'appui et de motivation pour l'intégration régionale entre les membres du CARIFORUM.

La dimension du développement étant un élément clé, l'Accord tient compte des différences en termes de taille et de développement, créant ainsi un accord bi-régional avec une vision plus large que les accords traditionnels de libre-échange.

Le «supplément au développement» est critique au financement du développement nécessaire à l'augmentation de la capacité d'exportation et au nombre d'infrastructures dans le secteur privé des Caraïbes, afin de profiter des opportunités d'accès aux marchés. Pour répondre à ces besoins, le supplément au développement comprend un appui technique et financier qui sera utilisé pour mettre en place un environnement attirant pour les investisseurs étrangers dans les Caraïbes.

Un des aspects importants de l'APE est qu'il garantit l'établissement d'un environnement stable et sécuritaire pour le commerce des biens provenant des Caraïbes. Il a aussi facilité la négociation du cadre des services et de l'investissement entre le CARIFORUM et l'UE pour la première fois. L'APE devrait ouvrir la porte à une nouvelle relation de commerce et d'investissement avec l'Europe. Dans les dernières années, les flux de commerce et d'investissement de l'Europe vers les Caraïbes (à l'exception de la République Dominicaine) ont connu une croissance plus lente. L'APE devrait servir de mécanisme pour la revitalisation de ces flux. Il vise à stimuler un plus grand investissement entre l'Europe et les Caraïbes à travers l'élimination mutuelle des barrières à l'investissement, ainsi qu'une plus grande attractivité de l'espace économique caribéen en ce qui a trait aux opportunités d'investissements étrangers. L'Accord vise aussi à stimuler les exportations caribéennes de produits et services non traditionnels, encourageant et soutenant la diversification dans ces économies.

Ainsi, dans la perspective caribéenne, il est anticipé que le partenariat avec l'Europe aidera la région à mieux se positionner afin de profiter d'une relation de commerce et d'investissement plus dynamique.

ANNEXE II - ETAT DES SIGNATURES ET RATIFICATIONS DE LA CONVENTION

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE
BUREAU DES ACCORDS

23/11/2012

**Accord de partenariat économique entre les États du CARIFORUM, d'une part, et la
Communauté européenne et ses États membres, d'autre part**

DATE DE SIGNATURE	
LIEU DE SIGNATURE	Bridgetown, la Barbade et Haïti
DATE D'ENTREE EN VIGUEUR	
OBSERVATIONS	Appliqué à titre provisoire à partir du 29 décembre 2008

	Signature *	Notification/ Accession	Entrée en vigueur *	Decl.	Observations
BELGIQUE	15/10/2008				
BULGARIE	15/10/2008	2/08/2012			
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	15/10/2008				
DANEMARK	15/10/2008	21/09/2011			
ALLEMAGNE	15/10/2008				
ESTONIE	15/10/2008				
IRLANDE	15/10/2008				
GRÈCE	15/10/2008	29/12/2011			
ESPAGNE	15/10/2008	11/03/2010		D	Prov.applic. 29/12/08
FRANCE	15/10/2008				
ITALIE	15/10/2008	25/01/2012			
CHYPRE	15/10/2008				
LETTONIE	15/10/2008				
LITUANIE	15/10/2008	26/01/2012			
LUXEMBOURG	15/10/2008				
HONGRIE	15/10/2008				
MALTE	15/10/2008	7/05/2010			
PAYS-BAS	15/10/2008				
AUTRICHE	15/10/2008				
POLOGNE	15/10/2008				
PORTUGAL	15/10/2008				
ROUMANIE	15/10/2008				
SLOVÉNIE	15/10/2008				
SLOVAQUIE	15/10/2008	13/04/2010			
FINLANDE	15/10/2008	25/11/2011			
SUÈDE	15/10/2008	29/01/2010			
ROYAUME-UNI	15/10/2008	25/01/2010			
ANTIGUE ET BARBUDE	15/10/2008	19/12/2008			
BAHAMAS	15/10/2008				Prov.applic. 29/12/08
BARBADE	15/10/2008				Prov.applic. 29/12/08
BELIZE	15/10/2008	31/05/2011			Prov.applic. 29/12/08
DOMINIQUE	15/10/2008	30/11/2009			Prov.applic. 29/12/08
RÉPUBL. DOMINICAINE	15/10/2008	29/10/2008			Prov.applic. 29/12/08
GRENADE	15/10/2008				Prov.applic. 29/12/08
GUYANE	20/10/2008	14/06/2012			Prov.applic. 29/12/08
HAÏTI	10/12/2009				

DATE DE SIGNATURE	
LIEU DE SIGNATURE	Bridgetown, la Barbade et Haïti
DATE D'ENTREE EN VIGUEUR	
OBSERVATIONS	Appliqué à titre provisoire à partir du 29 décembre 2008

	Signature *	Notification/ Accession	Entrée en vigueur *	Decl.	Observations
JAMAÏQUE	15/10/2008				Prov.applic. 29/12/08
ST.-KITTS-ET-NEVIS	15/10/2008				Prov.applic. 29/12/08
SAINTE-LUCIE	15/10/2008	25/09/2012			Prov.applic. 29/12/08
ST.-VINC. ET GRENAD.	15/10/2008	22/11/2012			Prov.applic. 29/12/08
SURINAME	15/10/2008				Prov.applic. 29/12/08
TRINITÉ-ET-TOBAGO	15/10/2008				Prov.applic. 29/12/08
CE	15/10/2008				Prov.applic. 29/12/08

* Quand il n'y a pas de date spécifiée, la date mentionnée ci-dessus est valable pour ces parties.