



Groupe de travail de CONCORD Cotonou
Document de présentation

Financement des APE : l'aide de l'UE ne remédiera pas aux défauts des APE

1. Quel est l'enjeu ?

Les directives des pays ACP en vue des négociations des APE sont relativement claires quant à la nécessité de trouver des ressources supplémentaires de financement des coûts liés aux APE : "... la libéralisation commerciale implique un certain coût économique pour les pays ACP (entre autres un impact fiscal et des frais d'ajustement), ainsi que des exigences en termes de capacité qu'il convient de rencontrer. En l'absence de solutions, les avantages qu'offrent les APE aux pays ACP ne pourront pas se concrétiser et c'est l'UE qui bénéficiera de la libéralisation des pays ACP. Le partenariat doit de ce fait servir à faire face à ces besoins de développement découlant, de manière spécifique, de la libéralisation du commerce, et qui diffèrent des autres types de besoins de développement nécessitant un support de l'UE".

Les APE nécessiteront des ressources supplémentaires destinées à financer les frais liés à la négociation, au développement de nouvelles politiques et institutions, à la perte de recettes fiscales consécutive à la suppression des tarifs, à l'amélioration de l'infrastructure et des capacités de production et aux coûts des mesures d'encadrement et d'ajustement.

Les pays ACP ne sont pas disposés à contracter des engagements de libéralisation commerciale et de réforme économique dans le cadre des APE s'ils ne disposent pas de garanties fermes que ces frais seront couverts. Les pays ACP insistent de ce fait pour que les ressources de financement des APE soient supplémentaires, visibles, aisément accessibles, contractuelles et, par conséquent, intégrées dans les APE.

2. Quelle est la proposition de l'UE ?

Position initiale

1) La Commission européenne a tenté de nier, ou au moins de minimiser le besoin supplémentaire de ressources. Alors que les pays ACP insistent sur le fait que les institutions, infrastructures et capacités doivent être construits pour pouvoir concurrencer les importations et les investisseurs de l'UE, la Commission soutient que la libéralisation du commerce permettra aux producteurs et aux consommateurs des pays ACP d'accéder à des produits, services et apports de qualité et peu onéreux et que la réforme économique attirera des investisseurs disposés à améliorer l'infrastructure, ainsi que les capacités de production et d'exportation. Dans la mesure où les APE seraient mis en œuvre progressivement, qu'ils attireraient des investisseurs, qu'ils imprimeraient un mouvement d'accélération à la croissance, qu'ils amélioreraient les procédures douanières, etc., le besoin de moyens supplémentaires se ferait moins cruellement sentir. Le Secrétariat du Commonwealth a toutefois estimé que les ajustements liés aux APE entraîneront des coûts totaux de 9,2 milliards d'euros.

2) La Commission a également insisté sur le fait que les APE sont des accords commerciaux et pas des accords de développement, et sur le fait que les questions liées au développement, y compris le financement des APE, sont déjà traitées dans l'Accord de Cotonou et doivent de ce fait faire l'objet de discussions en dehors du cadre des négociations des APE, plus particulièrement pendant le processus de programmation ordinaire du Fonds européen de développement (FED). La Commission a de ce fait également plaidé en faveur de la création de Task forces de préparation régionale (RPTF), en sus de la structure de négociation des APE proprement dite, où les besoins de coopération et de financement identifiés dans le cadre des négociations des APE feront l'objet d'une discussion par le personnel affecté au développement par les deux parties, ainsi que les autres donateurs intéressés, afin d'alimenter les processus de programmation Aide pour le commerce (y compris dans le cadre du FED).

3) La Commission a également soutenu qu'elle ne disposait pas de moyens supplémentaires. Elle peut uniquement utiliser les moyens qui lui sont octroyés par l'autorité budgétaire de l'UE (l'Instrument Coopération au développement du budget) ou par les États membres de l'UE (le Fonds européen de développement, le FED).

La position initiale de la Commission reflète une différence d'opinion fondamentale sur le sujet du commerce et du développement : la libéralisation du commerce donnera-t-elle lieu au développement ou faut-il atteindre un niveau de développement déterminé pour pouvoir faire face à une concurrence accrue ? Des différences se manifestent aussi pour ce qui est du type d'accords que devraient être les APE : accords commerciaux et / ou de développement. Les deux parties se sont assises à la table des négociations avec des approches et des attentes différentes. Ces divergences ont donné lieu à des débats aussi longs qu'animés, ont mobilisé une grande partie du temps de négociation et ont exacerbé les frustrations des pays ACP, avec pour point culminant les résolutions officielles des pays ACP qui en appellent à une modification du mandat de l'UE de manière à permettre la négociation d'APE qui seraient à la fois des accords commerciaux et de développement

Sortie (partielle) des tranchées

1) Aide au commerce (Aid for Trade - AfT). Sous la pression de discussions similaires au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en faveur du déblocage de moyens plus importants afin de financer les réformes, l'UE avait promis, à la fin de l'année 2005, de porter l'aide annuelle de l'UE en faveur des dépenses commerciales, à 2 milliards d'euros d'ici 2010, à concurrence de 1 milliard par les États membres de l'UE et 1 milliard par la Commission. Cette promesse a été réitérée à Hong Kong, lors de la 5^{ème} Conférence ministérielle de l'OMC et lors des réunions du Conseil de l'UE qui se sont tenues en octobre 2006, ainsi qu'en mai et en octobre 2007. Pourtant, comme l'UE consacre déjà des fonds à l'AfT, la promesse n'a donné lieu qu'à une augmentation de 850 millions d'euros : 150 millions par la Commission et 700 par les États membres de l'UE. Dans la mesure où la Commission ne dispose pas de fonds supplémentaires, ces 150 millions seront prélevés sur d'autres objectifs, de sorte que la part supplémentaire se limite aux 700 millions apportés par les États membres de l'UE.

Le Conseil de l'UE du 15 octobre 2007 a confirmé que ces moyens supplémentaires "de l'ordre de 50 %" seraient affectés aux pays ACP, soit 350 millions à partager entre les frais liés à l'OMC et aux APE. Le Conseil n'a pas indiqué le montant que chaque État membre de l'UE apporterait à l'augmentation promise, ni le montant qui serait consacré à quels pays ACP. Par contre, les États membres de l'UE doivent répondre aux demandes clairement émises par les pays ACP et une évaluation annuelle déterminera si le total promis a été atteint, si l'aide a été distribuée de manière égale entre les pays ACP et si des ajustements sont nécessaires. Les fonds de l'AfT sont destinés à soutenir les négociations commerciales, le développement de la politique commerciale et l'amélioration de l'environnement commercial, à l'exclusion de l'infrastructure, du renforcement de la capacité ou des coûts d'ajustement. L'AfT échoue donc à répondre aux attentes des ACP, tant en termes de quantité que d'ampleur.

2) FED. La Commission a toujours insisté sur le fait que les besoins de la coopération APE doivent être intégrés dans le processus de programmation nationale et régionale du FED et utiliser les fonds réguliers du FED. À ce stade, il est difficile de dire quelle part des ressources du FED va être affectée aux APE et des discussions sont en cours sur ce qu'il convient de considérer comme une aide liée aux APE ou pas. Il est peu aisé de se procurer des vues d'ensemble détaillées. La Commission affirme que l'enveloppe totale des programmes indicatifs régionaux (PIR) a doublé par rapport au 9^{ème} FED et que ceux-ci apporteraient une contribution importante au financement des APE. Ils sont aussi réputés contenir une tranche spéciale affectée au APE, à concurrence d'environ 350 millions d'euros.

Ce qui est clair toutefois, c'est que les dépenses consacrées par le FED aux APE priveront d'autres objectifs de développement d'une partie de leurs moyens. Dans ce contexte, il est frappant que les dépenses prévues dans les documents stratégiques par pays du 10^{ème} FED, démontrent une diminution importante de deux questions directement liées aux objectifs de développement du millénaire : santé et éducation, stagnation voire diminution alors que la bonne gouvernance (y compris la réforme économique), l'infrastructure et l'intégration régionale croissent. De même, alors que la Commission a souligné le fait que les fonds AfT seraient inconditionnels lors de la conclusion d'accords OMC ou APE, elle a aussi insisté sur le fait que les moyens consacrés pas le FED aux APE dépendent des engagements contractés par les pays ACP. Enfin, les fonds du 10^{ème} FED ne seront pas dépensés avant la ratification de l'accord interne au FED par les États membres de l'UE et de la révision de l'Accord de Cotonou par tous les États Membres de l'UE et deux tiers des pays ACP. Il semble que ceci n'arrivera pas avant au moins mi 2008.

3) Visibilité, compensation et intégration dans les APE. Ce n'est qu'à l'automne 2006 que la Commission a commencé à accepter que des éléments de développement et de coopération seraient intégrés dans les APE, de sorte qu'ils ne contiendraient pas uniquement des engagements en vue de libéralisation ou de déréglementation, mais aussi des étapes à suivre pour préparer ces réformes. La Commission évite toutefois de formuler des obligations légales et s'en tient au langage de l'effort maximal et aux engagements politiques. Depuis février 2007, la Commission a également promis que des moyens (FED) seraient prévus pour compenser les pertes fiscales "nettes" et de contribuer aux fonds régionaux APE qui seraient créés par les régions ACP ; ces fonds ont pour objet d'améliorer la visibilité des moyens disponibles et de permettre un processus de dépense plus aisé que selon les procédures habituelles du FED. D'autres donateurs, par exemple les États membres de l'UE, pourraient aussi contribuer à ces fonds. Le Conseil de l'UE du 15 octobre 2007 a également promis une amélioration de la coordination, de la qualité et de l'apport en temps voulu de toutes les aides liées au commerce.

3. Recommandations à l'attention de l'APP

Les membres du Groupe de travail de Concord Cotonou en appellent à l'Assemblée Parlementaire Paritaire pour qu'elle insiste sur le fait

- **qu'il convient de concevoir des benchmarks afin de jauger l'impact du développement des APE ;**
- **que tous les engagements contractés par les pays ACP dans le cadre des APE doivent être rendus conditionnels à la fourniture des programmes de coopération, à la disponibilité de moyens financiers adéquats et à la réalisation des benchmarks ;**
- **que pour éviter les pertes fiscales, il convient de mettre en œuvre des réformes fiscales équitables et adéquates avant toute réduction des tarifs;**
- **que des moyens supplémentaires adéquats doivent être mis à disposition pour le financement des coûts liés aux APE, sans pour autant réduire les ressources pour d'autres objectifs de développement ;**
- **que des moyens supplémentaires doivent être mis à disposition, afin de renforcer l'intégration régionale, d'améliorer l'infrastructure et de renforcer les capacités dans les pays ACP, indépendamment de la signature des accords commerciaux avec l'UE ou au sein de l'OMC ;**
- **que les capacités de l'UE doivent être renforcées de manière à assurer la fourniture en temps voulu de programmes d'aide liés au commerce adéquats ;**
- **que les APE ne contiennent surtout pas d'engagements qui ne correspondent pas aux besoins et aux capacités des pays ACP;**

