

N° 6466²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

portant approbation

- de l'Accord modifiant, pour la deuxième fois, l'Accord de partenariat entre les membres du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005
 - de l'Acte final
- ouverts à la signature à Ouagadougou le 22 juin 2010 et à Bruxelles du 1er juillet au 31 octobre 2010

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE, DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION

(19.11.2012)

La Commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président; M. Marc ANGEL, Rapporteur; Mme Nancy ARENDT, MM. Xavier BETTEL, Fernand BODEN, Félix BRAZ, Mme Christine DOERNER, MM. Norbert HAUPERT, Fernand KARTHEISER, Mmes Martine MERGEN, Lydia MUTSCH et Lydie POLFER, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères en date du 13 août 2012.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 9 octobre 2012.

Au cours de sa réunion du 5 novembre 2012, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé Monsieur Marc Angel comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

En date du 19 novembre 2012, la commission a examiné le texte du projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat et a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI**Introduction**

La coopération entre l'Union européenne et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) a été structurée par plusieurs accords ou conventions, à savoir les conventions de Yaoundé et de Lomé et l'accord de Cotonou. La quatrième convention de Lomé venant à terme en 2000, l'Union européenne et les pays ACP ont entamé, en septembre 1998, des négociations sur la révision en profondeur de

leurs relations. Celles-ci ont abouti à la conclusion de l'accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 (dit accord de Cotonou).

Ce premier accord de Cotonou est pleinement entré en vigueur en avril 2003. Ayant mis en place un nouveau cadre pour les relations entre l'Union européenne et les pays ACP, l'accord a marqué un changement important dans la coopération entre les deux entités. L'objectif principal de l'accord est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté grâce à une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale, en tenant compte du principe du développement durable. L'accord se base sur les cinq piliers interdépendants suivants: une dimension politique globale, l'encouragement d'approches participatives des partenaires, une orientation stratégique vers la réduction de la pauvreté, la mise en place d'un nouveau cadre de coopération économique et commerciale et l'amélioration de la coopération financière. Il a été conclu pour une durée de vingt ans à compter du 1er mars 2000 et peut être révisé tous les cinq ans, après que les parties ont notifié à l'autre partie les dispositions de l'accord qu'elles souhaitent réviser. Tel fût le cas en février 2004 lors de la première révision de l'accord. Les négociations qui suivirent ont pu être menées à terme avec succès le 23 février 2005 sous présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne. L'accord révisé a été formellement signé lors de la 30e session du Conseil ACP-CE à Luxembourg les 24 et 25 juin 2005. Il est entré en vigueur le 1er juillet 2008.

Au mois de février 2009, le Conseil a autorisé la Commission européenne à engager des négociations avec le groupe des Etats ACP en vue de procéder à la deuxième révision de l'accord de Cotonou. Les négociations ont été conclues avec succès par une réunion extraordinaire du Conseil des ministres ACP-UE, le 19 mars 2010, permettant la signature officielle du texte le 22 juin 2010 lors du Conseil des ministres ACP-UE qui s'est tenu à Ouagadougou.

La deuxième révision de l'accord

Le projet de loi sous rubrique vise à faire approuver par la Chambre des Députés cette deuxième révision de l'accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part. Tout comme pour la première révision de l'accord, la révision actuelle ne remet pas en cause les acquis du partenariat ACP-UE, ni son objectif principal consistant en la réduction de la pauvreté. Elle se fonde sur l'article 95, paragraphe 3, de l'accord et vise à actualiser l'accord, d'en améliorer l'efficacité, en tenant compte des importants changements intervenus depuis la dernière actualisation. A titre d'exemple, il y a lieu de citer la flambée des prix des denrées alimentaires et de l'énergie, la crise financière et économique, les effets du changement climatique, l'engagement visant à atteindre les objectifs du millénaire pour le développement, l'importance croissante de l'intégration régionale dans les pays ACP, ou bien encore le rôle des accords de partenariat économique (APE).

Selon la lettre de notification du Conseil de février 2009,¹ adressée au Président du Conseil des ministres ACP, les dispositions que l'Union européenne a considérées pour la deuxième révision de l'accord de Cotonou concernaient la dimension régionale, la dimension politique, la clarification du cadre institutionnel, la promotion des objectifs du millénaire pour le développement, le mandat et les activités de la Banque européenne d'investissement, les approches participatives, l'aide humanitaire et la prévention des catastrophes, la programmation et la mise en oeuvre de l'aide, ainsi que les mises à jour, incohérences et rectifications formelles.

Les domaines notifiés par les Etats ACP en vue des négociations coïncidaient dans une large mesure avec les domaines notifiés par l'Union européenne. Parallèlement à ces domaines, le groupe ACP voulait également voir inscrire dans l'accord des dispositions sur la prévention des conflits et la consolidation de la paix, la coopération en matière de culture et d'éducation, le changement climatique et la sécurité alimentaire dans leur dimension transversale.² Le Parlement européen a exprimé ses vues sur la coopération dans le cadre de l'accord de Cotonou dans une résolution adoptée en janvier 2010.³

1 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st06/st06383.fr09.pdf>.

2 Rapport sur la deuxième révision de l'accord de partenariat ACP-CE („Accord de Cotonou“), Commission du développement du Parlement européen, décembre 2009.

3 Résolution du Parlement européen du 20 janvier 2010 sur la deuxième révision de l'accord de partenariat ACP-CE („Accord de Cotonou“).

Deux mois plus tard, le 19 mars 2010, les négociations ont été conclues avec succès par une réunion extraordinaire du Conseil des ministres ACP-UE, au cours de laquelle les négociateurs ont paraphé les textes visant à modifier l'accord, les parties approuvant ainsi le résultat des négociations. Par la décision 2010/648/UE du 14 mai 2010, le Conseil a autorisé la signature de l'accord. L'accord modificatif, qui est le résultat des négociations, a été signé ensuite par les deux parties le 22 juin 2010 à Ouagadougou.

La deuxième révision de l'accord introduit un nombre limité de modifications, visant à adapter le cadre de coopération actuel, de manière à mieux tenir compte de tous les aspects de la problématique centrale que constitue l'éradication de la pauvreté. Cette deuxième révision se veut une amélioration par la prise en compte des éléments d'actualité suivants:

- les défis des pays ACP: la sécurité alimentaire, la lutte contre le VIH/SIDA et la durabilité des ressources halieutiques sont les principaux défis à rencontrer dans le contexte des objectifs du millénaire pour le développement;
- le changement climatique: l'Union européenne et les pays ACP reconnaissent que le défi mondial du changement climatique est un aspect important de leur partenariat. Les parties s'engagent à mettre davantage l'accent sur le changement climatique dans leur coopération au développement et à soutenir les efforts des pays ACP pour atténuer les effets du changement climatique et s'adapter à ceux-ci;
- l'importance croissante de l'intégration régionale dans les pays ACP et dans la coopération UE-ACP. L'Union africaine devient un partenaire de la relation UE-ACP;
- la sécurité et la fragilité: aucun développement n'est possible en l'absence d'un environnement sûr. Le nouvel accord souligne l'interdépendance entre sécurité et développement et s'attaque aux menaces qui pèsent sur la sécurité. Il prête attention à la consolidation de la paix et à la prévention des conflits. Il prévoit une approche globale, combinant de façon cohérente les outils diplomatiques, sécuritaires et de coopération au développement pour les situations de fragilité des Etats;
- le chapitre „commerce“ de l'accord reflète la nouvelle relation commerciale et l'expiration des préférences à la fin de 2007. Il réaffirme le rôle des accords de partenariat économique dans la promotion du développement économique et de l'intégration à l'économie mondiale. L'accord révisé souligne les défis auxquels les pays ACP sont confrontés pour mieux s'intégrer à l'économie mondiale, et notamment les effets de l'érosion des préférences. Il met donc l'accent sur l'importance des stratégies d'adaptation commerciale et de l'aide au commerce;
- un plus grand nombre d'acteurs dans le partenariat: l'Union européenne promeut un partenariat large et solidaire avec les pays ACP. Le nouvel accord reconnaît clairement le rôle des parlements nationaux, des autorités locales, de la société civile et du secteur privé;
- un impact plus fort, une efficacité accrue: la révision met davantage l'accent sur la mise en oeuvre des engagements en matière d'efficacité de l'aide, et notamment sur la division de travail entre bailleurs. Le rôle des autres politiques de l'Union européenne dans le développement des pays ACP est reconnu et l'Union s'engage à renforcer la cohérence de ces politiques au service du développement.

Notons encore que l'article 95, paragraphe 3, de l'accord de Cotonou autorise le Conseil conjoint à arrêter les mesures transitoires nécessaires en ce qui concerne les dispositions modifiées, jusqu'à leur entrée en vigueur. Par la décision 2010/614/UE du 14 juin 2010, le Conseil a approuvé la position à adopter par l'Union européenne lors du Conseil des ministres ACP-UE au sujet des mesures transitoires, et, en vertu de la décision n° 2/2010 du Conseil des ministres ACP-UE du 21 juin 2010, les dispositions modificatives sont provisoirement appliquées depuis le 31 octobre 2010.

Selon l'article 93, paragraphe 3, l'accord entre pleinement en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle les instruments de ratification des Etats membres et de deux tiers des Etats ACP, ainsi que l'instrument d'approbation du présent accord par l'Union européenne, ont été déposés. La procédure d'approbation est également en cours au sein du Parlement européen. Dans son avis du 26 janvier 2012, la commission du commerce international du Parlement européen estime que la plupart des points soulevés dans la résolution précitée de janvier 2010 ont été retenus. Dès lors, elle invite la commission du développement, compétente au fond, à proposer au Parlement de donner son approbation à l'accord révisé.

Finalement il y a lieu de soulever une erreur matérielle dans l'intitulé du projet de loi, ainsi que dans l'article unique. A ces deux endroits, le projet de loi fait mention de „l'Accord de partenariat entre les Etats membres du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la

Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part⁴, alors qu'il s'agit de „l'Accord de partenariat entre les membres du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part“. Au vu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration décide de corriger cette erreur matérielle et de faire en sorte que le Conseil d'Etat en sera informé.

*

III. CONTENU DE L'ACCORD

L'accord de Cotonou tel que révisé une deuxième fois est subdivisé en six parties. Il comprend, outre l'accord principal, quatre annexes, des protocoles et un acte final auquel sont annexées des déclarations des parties contractantes. Les six parties composant l'accord principal sont les suivantes:

- Partie 1: Dispositions générales, Titre I: Objectifs, principes et acteurs, Titre II: La dimension politique;
- Partie 2: Dispositions institutionnelles;
- Partie 3: Stratégies de coopération, Titre I: Stratégies de développement, Titre II: Coopération économique et commerciale;
- Partie 4: Coopération pour le financement du développement, Titre I: Dispositions générales, Titre II: Coopération financière, Titre III: Coopération technique, Titre IV: Procédures et systèmes de gestion;
- Partie 5: Dispositions générales concernant les Etats ACP les moins avancés, enclavés ou insulaires;
- Partie 6: Dispositions finales.

La dimension politique, les questions institutionnelles et les politiques sectorielles

L'importance des objectifs du millénaire pour le développement et le défi du changement climatique sont soulignés par les modifications du préambule et de l'article 1er.

Les auteurs du projet de loi signalent que la dimension démocratique et parlementaire de l'accord a été considérablement consolidée, notamment en précisant que les parlements ACP deviennent acteurs de coopération (articles 6 et 10). En outre, l'approche participative, comme l'une des principales caractéristiques de l'accord de Cotonou, a été renforcée grâce à la disposition prévoyant de manière explicite que les parlements des Etats ACP seront consultés dans le cadre de la préparation des documents de stratégie, ainsi que dans le cadre des processus de révision (articles 2 et 5 de l'annexe IV).

Un pas important a été fait pour améliorer la cohérence et les synergies entre l'accord de Cotonou et la stratégie conjointe UE-Afrique en introduisant la dimension continentale dans l'accord, ainsi que le rôle de l'Union africaine, en particulier au titre II, dans les articles 8 (sur le dialogue politique) et 11 (politiques en faveur de la paix, prévention et résolution des conflits, réponse aux situations de fragilité). Ces amendements s'inscrivent dans une approche cohérente avec l'accent important que la présente révision met sur l'intégration régionale.

L'introduction d'une clause à l'article 8, paragraphe 4, a permis de renforcer le dialogue politique sur la non-discrimination. Les auteurs du projet de loi citent le cas particulier de l'orientation sexuelle et signalent que le texte agréé est basé sur la Déclaration universelle des Droits de l'Homme. Il est rappelé que ce compromis constitue une base solide pour faire progresser les questions liées à la non-discrimination dans le cadre du dialogue politique avec les pays ACP. Il n'en reste pas moins que l'accord révisé ne comporte pas de mention explicite du principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre.⁴

⁴ Voir également la Résolution n° 128 du Sénat français du 13 juin 2010, Résolution européenne sur la proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord modifiant pour la deuxième fois l'accord de partenariat entre les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et révisé une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005 (E-5295), <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr09-452.html>.

Le lien entre sécurité et développement est reconnu à l'article 11. Les dispositions institutionnelles amendées (partie 2, articles 14 à 17) renforcent l'interaction entre le Conseil des ministres et l'Assemblée parlementaire paritaire et invitent les institutions de Cotonou, et les institutions APE, à assurer entre elles la coordination, la cohérence et la complémentarité, ainsi qu'un flux efficace et réciproque d'informations. La fonction de l'Assemblée parlementaire paritaire a été renforcée par la prise en compte des APE, d'autres accords commerciaux, du Fonds européen de développement (FED) et des documents de stratégie nationale et régionale. L'Assemblée parlementaire paritaire continuera de se réunir deux fois par an en session plénière.

La partie suivante traite des stratégies de coopération (partie 3). Dans les stratégies de développement (titre I), de nouveaux articles sur le VIH/SIDA (article 31a) et le changement climatique (article 32a) ont été introduits. En ce qui concerne les autres principales demandes des pays ACP, des compromis ont été trouvés. Ainsi, le souhait des pays ACP d'obtenir un Comité ministériel sur la pêche a conduit à l'introduction d'un nouvel article sur la pêche permettant des consultations à haut niveau, notamment au niveau ministériel, dans le but de développer, d'améliorer et/ou de renforcer la coopération au développement ACP-UE dans le domaine de l'aquaculture et de la pêche durables (article 23a). Les requêtes portant sur l'établissement d'une „food facility“ ont été relayées grâce à l'accent mis sur la sécurité alimentaire et la promotion de l'agriculture pour contrecarrer les crises alimentaires.

Ainsi, l'article 23 (d) préconise l'élaboration de stratégies visant à améliorer la production et la productivité agricoles dans les pays ACP, notamment par l'apport du financement nécessaire pour la recherche agronomique, la fourniture d'intrants et de services agricoles, les infrastructures rurales d'appui, ainsi que la réduction et la gestion des risques. L'aide comprend des investissements publics et privés dans l'agriculture, la promotion de politiques et stratégies dans ce domaine, le renforcement des organisations paysannes et du secteur privé, la gestion des ressources naturelles, ainsi que le développement et le fonctionnement des marchés agricoles.

Les principes de l'efficacité de l'aide ont été introduits comme principes fondamentaux, guidant la coopération. L'accord de Cotonou incorpore pleinement les développements les plus récents en matière de coopération au développement. Afin de développer une bonne gouvernance en matière fiscale dans les pays ACP, l'article 33, paragraphe 3, point c), prévoit des mesures pour l'amélioration et le renforcement de la gestion des finances publiques en vue de développer les activités économiques dans les pays ACP et d'accroître leurs recettes fiscales, tout en respectant pleinement la souveraineté des Etats ACP dans ce domaine. Ces mesures peuvent comprendre notamment le renforcement de leurs capacités en matière de gestion des finances publiques, la promotion de leur participation aux structures et mécanismes de coopération fiscale internationale afin de faciliter le développement et la mise en oeuvre efficace de standards internationaux et le soutien à la mise en oeuvre des principes fiscaux de transparence et d'échange d'information. Ces dispositions mettent l'accord de Cotonou en phase avec les récentes évolutions de la législation européenne et internationale en la matière.

Une déclaration commune sur la migration et le développement (article 13) a été ajoutée à l'acte final. Dans celle-ci les parties conviennent de renforcer et d'approfondir leur dialogue et leur coopération dans le domaine de la migration, en s'appuyant sur les trois piliers suivants d'une approche globale et équilibrée de la migration: la migration et le développement, y compris les questions relatives aux diasporas, fuites de cerveaux et rapatriements de fonds, la migration légale ainsi que la migration illégale. Les parties conviennent en outre d'oeuvrer afin de mener à terme ce dialogue en temps utile et de rendre compte des progrès réalisés au prochain Conseil ACP-UE.

La coopération économique, l'intégration régionale et le commerce

Le titre II de la troisième partie de l'accord traite de la coopération économique et commerciale. Les amendements aux articles 34 et 35 (partie 3, titre II, chapitre 1) précisent que la coopération en la matière vise à remédier aux effets de l'érosion des préférences et qu'il convient d'accorder une attention particulière à la vulnérabilité de nombreux Etats ACP résultant de leur dépendance à l'égard des produits de base ou de quelques produits clés. Cette dépendance doit être réduite, notamment en promouvant des économies plus diversifiées. L'article 36 amendé rappelle l'objectif poursuivi par les APE, à savoir l'intégration graduelle et harmonieuse de tous les Etats ACP à l'économie mondiale. Il précise par ailleurs que les parties doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour conclure de nouveaux APE compatibles avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Selon un nouvel article 37a l'UE s'efforce, dans le contexte de la libéralisation du commerce multilatéral et bilatéral, de mettre en oeuvre des mesures destinées à remédier aux effets négatifs éventuels de la libéralisation, afin de maintenir aussi longtemps que possible un accès préférentiel important pour les Etats ACP dans le cadre du système commercial multilatéral et de veiller à ce que toute réduction inévitable des préférences soit étalée sur une période la plus longue possible. Le concept de l'aide au commerce est introduit à l'article 35 et une connexion systématique est établie entre les dispositions de coopération au développement du titre I (stratégies de développement) et le titre II (coopération économique et commerciale) de la partie 3 (stratégies de coopération).

Les dispositions commerciales de l'accord de Cotonou ont été mises à jour, suite à l'expiration du régime commercial particulier de Cotonou, ce qui implique la suppression de l'annexe V, ainsi que des protocoles et déclarations qui y étaient liés. Les articles sur l'intégration régionale ont été réorganisés pour mettre à jour les concepts, en adéquation avec la communication de la Commission de 2008 sur l'intégration régionale pour le développement et les conclusions du Conseil qui ont suivi.

La coopération en matière de financement du développement et les questions connexes

Les auteurs du projet de loi précisent que les dispositions de cette quatrième partie se focalisent sur la programmation et la mise en oeuvre de l'aide, y compris en ce qui concerne l'approche participative et le rôle que les parlements nationaux ACP peuvent jouer dans l'exercice de programmation. En outre, les amendements de cette partie portent sur les questions de coopération pour le financement du développement, tels que la participation des pays en développement non-ACP à la dynamique régionale ou panafricaine, la modification à la disposition sur le soutien budgétaire et la préparation de la réforme de l'instrument FLEX.

Un nouveau chapitre sur la programmation intra-ACP a été inséré dans l'annexe IV (procédures de mise en oeuvre et de gestion) et harmonisé avec la programmation régionale et nationale. L'utilisation des enveloppes pour besoins imprévus (enveloppes B), allouées au niveau national sera rendu plus flexible en élargissant son étendue, pour lui permettre de couvrir les effets à court terme de chocs exogènes. Par ailleurs, un accord a été trouvé pour permettre l'allocation d'„enveloppes B“ régionales visant, dès lors, à couvrir les besoins imprévus au niveau régional. Ceci permettra de rendre le FED plus réactif vis-à-vis des crises affectant plusieurs pays d'une même région.

*

IV. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 9 octobre 2012, le Conseil d'Etat précise qu'il n'a pas d'observations à formuler à l'endroit de l'article unique du projet de loi d'approbation.

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI**portant approbation**

- **de l'Accord modifiant, pour la deuxième fois, l'Accord de partenariat entre les membres du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005**
- **de l'Acte final**
ouverts à la signature à Ouagadougou le 22 juin 2010 et à Bruxelles du 1er juillet au 31 octobre 2010

Article unique.– Sont approuvés

- l'Accord modifiant, pour la deuxième fois, l'Accord de partenariat entre les membres du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005
 - l'Acte final
- ouverts à la signature à Ouagadougou le 22 juin 2010 et à Bruxelles du 1er juillet au 31 octobre 2010.

Luxembourg, le 19 novembre 2012

Le Rapporteur,
Marc ANGEL

Le Président,
Ben FAYOT

