

N° 5235²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République d'Afrique du Sud, d'autre part, et de l'Acte final, signés à Pretoria, le 11 octobre 1999

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES
ET EUROPEENNES ET DE LA DEFENSE**

(16.2.2004)

La Commission se compose de: M. Paul HELMINGER, Président; M. Emile CALMES, Rapporteur; M. François BAUSCH, Mme Lydie ERR, MM. Ben FAYOT, Marcel GLESENER, Jacques-Yves HENCKES, Laurent MOSAR, Jean-Paul RIPPINGER, Marcel SAUBER et Claude WISELER, Membres.

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser la ratification de l'accord sur le commerce, le développement et la coopération entre la Communauté européenne et ses Etats membres d'une part et la République d'Afrique du Sud d'autre part, signé à Pretoria le 11 octobre 1999.

Cet Accord constitue l'aboutissement de la normalisation des relations entre l'Europe et l'Afrique du Sud à partir de 1990 et fait suite à un premier accord de coopération simplifié signé le 10 octobre 1994.

L'Accord du 11 octobre 1999 présente un caractère mixte, puisqu'il porte à la fois sur des matières relevant de la compétence communautaire, telles ses stipulations commerciales, et sur des matières relevant, au moins pour partie, de celles des Etats membres, telles ses stipulations en matière de dialogue politique et de coopération au développement.

Cet Accord est soumis à l'approbation du législateur en vertu de l'article 37 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat a été saisi pour avis en date du 6 novembre 2003.

En date du 27 janvier 2004 le Conseil d'Etat a marqué son accord à l'approbation du présent projet de loi.

*

1) EVOLUTION DE L'AFRIQUE DU SUD

Avec près de 44 millions d'habitants, l'Afrique du Sud est, par sa population, le 5ème pays du continent africain. Elle représente toutefois à elle seule 25% du PIB du continent et 80% de celui de l'Afrique australe.

La population se compose de 76% de Noirs, de 11% de Blancs, de 9% de métis et de 4% d'Asiatiques.

A certains égards, le niveau de développement de l'Afrique du Sud s'apparente à celui de pays industrialisés. Elle est dotée d'infrastructures de qualité (réseaux routier et ferroviaire, téléphone, réseau internet) et maîtrise les principales technologies modernes.

Toutefois la progression économique ne doit pas masquer la persistance de fortes difficultés structurelles, au premier rang desquelles figurent le chômage et la pauvreté.

Malgré la croissance économique, l'emploi a régressé ces dernières années et le taux de chômage dépasse 40% de la population active.

La distribution des revenus demeure extrêmement inégalitaire et l'on compte 14 millions de personnes ne disposant d'aucun revenu. Environ 60% des foyers sud-africains n'ont pas accès à l'eau courante, et 30% à l'électricité. Ces difficultés sont accentuées par l'afflux d'une immigration non maîtrisée en provenance des pays voisins.

La société sud-africaine connaît en outre deux facteurs supplémentaires de fragilité: une criminalité élevée, qui entretient un fort sentiment d'insécurité dans les zones urbaines, et surtout l'ampleur considérable du Sida. Avec 5 millions de personnes séropositives, soit 11% de la population, l'Afrique du Sud est l'un des pays au monde les plus touchés par la pandémie. On compte actuellement 600.000 orphelins et leur nombre devrait malheureusement s'accroître fortement d'ici la fin de la décennie. Le pays ne dispose pas des structures et capacités nécessaires pour assurer le traitement d'environ un million de malades.

La coopération dans le domaine de la santé doit par conséquent être une des toutes premières priorités et l'Union européenne doit œuvrer afin de permettre une lutte efficace contre les grandes maladies dans les pays en développement ou à économie émergente.

*

2) LES RELATIONS DE L'AFRIQUE DU SUD AVEC L'UNION EUROPEENNE

L'Afrique du Sud fut, à l'époque du régime d'apartheid, l'un des tous premiers cas d'adoption d'une ligne politique commune au sein de la Communauté européenne.

En effet, en juillet 1977, la Communauté adoptait un code de conduite pour les entreprises européennes présentes en Afrique du Sud, portant sur des mesures relatives à l'égalité des salaires, au libre accès à l'enseignement, à la non-discrimination sur le lieu de travail et à la reconnaissance des syndicats. Face à la dégradation de la situation en Afrique du Sud, elle adopta, en 1985 et 1986, une double politique de mesures restrictives et positives afin d'exercer une pression sur le régime. Parmi les mesures restrictives figuraient un embargo sur le commerce des armes, la suppression des exportations de pétrole, la suppression des échanges culturels et sportifs et, ensuite, un embargo sur les nouveaux investissements. Les principales mesures positives consistaient en aide financière aux victimes d'apartheid ainsi qu'aux pays de l'Afrique australe qui avaient été victimes de la déstabilisation de l'Afrique du Sud.

En 1990, la libération de Nelson Mandela et l'autorisation du pluripartisme ont mené à la suppression progressive des sanctions européennes. En octobre 1993, les relations avec l'Afrique du Sud ont été intégrées aux domaines d'actions conjointes dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune prévue par le traité de Maastricht. Dans ce contexte, la Commission a assumé, en avril 1994, la coordination d'un programme d'aide électorale prévu pour les premières élections libres et pluralistes.

Suite au succès du processus électoral sud-africain, et à l'accession de Nelson Mandela à la Présidence de la République, l'Union européenne a adopté des mesures immédiates comprenant des mesures commerciales ainsi qu'un programme d'aide au développement.

Dès lors, la Communauté a pu s'engager dans une relation plus profonde à long terme avec l'Afrique du Sud: un accord de coopération simplifié a été signé en octobre 1994. Il s'agit d'un texte élémentaire contenant essentiellement l'engagement mutuel de coopération dans tous les domaines de compétences respectives. En outre, l'accord fournissait le cadre nécessaire aux opérations de la Banque européenne d'investissement (BEI) en Afrique du Sud. Conformément à de nombreux accords que la Communauté a conclus avec les pays tiers, il contenait une clause majeure de suspension relative au respect des droits de l'homme.

C'est cependant au Conseil européen de Cannes en juin 1995 que furent véritablement définis les grands axes de la stratégie européenne à l'égard de l'Afrique du Sud. Ils incluaient l'adhésion restreinte de ce pays au partenariat avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), la mise en place d'une coopération au développement dans le cadre d'un programme spécifique financé sur le budget communautaire et la signature de plusieurs accords, notamment en matière de commerce.

Ainsi, l'Afrique du Sud est devenue le 71ème pays ACP le 1er juin 1998.

C'est ainsi que le Programme européen pour la reconstruction et le développement (PERD) finance des actions d'amélioration des services sociaux de base et de développement local, des aides au déve-

loppement du secteur privé, des programmes de consolidation de l'état de droit et des mesures de renforcement de l'intégration régionale. A cela s'ajoutent les opérations de prêts de la Banque européenne d'investissement finançant des projets dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des télécommunications, du transport aérien et du soutien aux petites et moyennes entreprises.

Enfin, l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération parachève l'évolution des relations entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud, en établissant progressivement une zone de libre-échange asymétrique.

L'Union européenne est aujourd'hui le principal partenaire économique et commercial de l'Afrique du Sud, avec plus de 40% des importations et des exportations de cette dernière, et près de 70% des investissements directs étrangers. L'Afrique du Sud est désormais le 15ème partenaire commercial de l'Union européenne et elle représente à elle seule le tiers des échanges entre celle-ci et l'ensemble des pays ACP.

*

3) LES RELATIONS DE L'AFRIQUE DU SUD AVEC LE LUXEMBOURG

Le Luxembourg soutient à l'égard de l'Afrique du Sud des relations économiques. Il soutient le pays également au niveau de la coopération.

a) Les relations économiques

En 2002, les exportations du Luxembourg à destination de l'Afrique du Sud se sont élevées à 14.888.000 euros. Il s'agit principalement des matières suivantes: machines et appareils, métaux, matières plastiques, textiles et papier.

En 2002, les importations du Luxembourg en provenance de l'Afrique du Sud se sont élevées à 1.479.000 euros. Il s'agit surtout de métaux et de machines.

Par ailleurs le Luxembourg a conclu les accords suivants avec l'Afrique du Sud:

- Accord aérien entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et la République de l'Afrique du Sud, signé à Pretoria, le 17 février 1994

Loi du 24 juillet 1995

Entrée en vigueur le 6 décembre 1995

- Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République d'Afrique du Sud tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, signée à Luxembourg, le 23 novembre 1998

Loi du 14 août 2000

Entrée en vigueur le 8 septembre 2000

b) La coopération

Le Luxembourg soutient une coopération bilatérale avec l'Afrique du Sud et se concentre surtout dans la région du Eastern Cap.

Ainsi dans le domaine de la santé et afin de consolider les acquis des deux premières phases de rénovation et de maintenance de l'hôpital de Butterworth, une phase de désengagement a été lancée pour opérer un transfert de savoir-faire au Département Provincial de la Santé et au niveau du Mnquma sub-district afin d'améliorer la gestion et la planification du secteur de la santé. En ce qui concerne l'éducation et l'agriculture, un projet de développement de l'Ecole agricole de Phandulwazi suit son cours.

Par ailleurs, en 2002, la coopération luxembourgeoise a suivi son appui à la société civile en soutenant l'ONG „Legal Resources Center“ qui défend les valeurs des principes démocratiques et de droits de l'Homme en Afrique du Sud.

En matière de coopération, le Luxembourg a conclu les accords suivants:

- Bilateral Agreement between the Government of the Grand Duchy of Luxembourg and the Government of South Africa on development cooperation in the health sector in the Eastern Cape Province, signed at Luxembourg, on the 4th October 1996

- Bilateral Agreement between the Government of the Grand Duchy of Luxembourg and the Government of South Africa on development cooperation in the health sector in the Eastern Cape Province, signed at Luxembourg, on the 25th February 2000
- Bilateral Agreement between the Government of the Grand Duchy of Luxembourg and the Government of South Africa on development cooperation in the agricultural education sector in the Eastern Cape Province, signed at Luxembourg, on the 25th February 2000.

*

4) ANALYSE DE L'ACCORD SUR LE COMMERCE, LE DEVELOPPEMENT ET LA COOPERATION DU 11 OCTOBRE 1999

a) Genèse de l'Accord

La Commission européenne a été mandatée par le Conseil le 19 juin 1995 et les négociations ont été ouvertes formellement le 30 juin 1995. Des directives complémentaires de négociations, couvrant le volet commercial, ont été adoptées le 22 mars 1996. Elles prévoyaient la mise en place d'une zone de libre-échange à caractère asymétrique. Les discussions, réellement engagées en novembre 1997, ont été particulièrement difficiles sur le volet agricole.

La négociation de l'Accord s'est achevée par un accord politique entre les deux parties en marge du Conseil européen de Berlin le 24 mars 1999, sur la base d'un échange de lettres annexé à l'accord principal (annexe X), prévoyant la conclusion avant septembre 1999 d'un accord séparé sur les vins et spiritueux.

Contrairement à ses engagements initiaux, l'Afrique du Sud a repoussé à diverses reprises la conclusion d'un accord sur les vins et les spiritueux.

Sous la pression de cinq Etats membres (Espagne, Portugal, France, Italie et Grèce), la Présidence avait envisagé de ne pas procéder à la signature de l'accord principal, prévue le 11 octobre à Pretoria. Ce n'est qu'in extremis que le Conseil affaires générales, réuni au même moment à Luxembourg, a donné son feu vert, sur la base d'une déclaration conjointe Commission/Afrique du Sud, prévoyant notamment l'achèvement des négociations de l'accord séparé au mois d'octobre, en vue de son entrée en vigueur le 1er janvier 2000 (annexe X révisée de l'accord). A cette occasion, la Commission a également signé avec l'Afrique du Sud un échange de lettres sur l'application provisoire des dispositions de compétence communautaire de l'accord principal, au 1er janvier 2000.

L'Accord sur le commerce, le développement et la coopération avec l'Afrique du Sud a ainsi pu être signé le 11 octobre 1999 à Pretoria par les représentants de la Commission ainsi que par ceux des Etats membres.

b) Analyse de l'Accord

L'apport majeur de l'Accord, dans le cadre des relations commerciales entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud, consiste dans la création d'une zone de libre-échange, selon un calendrier asymétrique (10 ans pour l'UE, 12 ans pour l'Afrique du Sud) et compte tenu de la protection nécessaire des secteurs sensibles.

Cet Accord est le premier de ce type passé par l'Union européenne avec un pays qui n'est ni candidat à l'adhésion, ni pays de la zone Euromed. C'est aussi le premier accord qui inclut l'essentiel des produits agricoles.

L'Accord sur le commerce, le développement et la coopération entre la Communauté européenne et la République d'Afrique du Sud comporte 109 articles, 10 annexes ainsi que 2 protocoles et un acte final assorti de 14 déclarations communes ou unilatérales.

Les dispositions générales

Les articles 1 à 4 forment le titre I de l'Accord: „objectifs, les principes généraux et dialogue politique“. Six objectifs sont assignés à l'accord (article 1er): fournir un cadre approprié au dialogue entre les parties afin d'encourager l'intensification de relations étroites; consolider les bases économiques et

sociales du processus de transition en République d'Afrique du Sud; promouvoir la coopération régionale et l'intégration économique en Afrique australe; encourager l'essor et la libéralisation du commerce des marchandises, des services et des capitaux; encourager l'insertion harmonieuse et progressive de l'Afrique du Sud dans l'économie mondiale; et promouvoir la coopération entre la Communauté européenne et l'Afrique du Sud.

Le respect des principes démocratiques, des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit (article 2) sont des éléments essentiels de cet Accord. Les parties réaffirment en outre leur attachement aux principes de la bonne gestion des affaires publiques.

L'article 3 régit la clause de non-exécution des engagements par les parties contractantes. Ainsi, il s'applique si une partie considère que l'autre partie n'a pas rempli l'une des obligations que lui impose le présent Accord.

Enfin l'article 4 prévoit un dialogue politique régulier entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud, qui doit accompagner et consolider la coopération. Le dialogue politique porte sur tous les sujets présentant un intérêt commun pour les parties. Il aura lieu à tous les niveaux. Outre le dialogue bilatéral, les parties s'engagent à utiliser toutes les modalités du dialogue politique régional, notamment comme le prévoient les traités ACP-UE.

La zone de libre-échange

Le volet commercial est le plus détaillé de l'Accord. La Communauté européenne et l'Afrique du Sud sont convenues d'établir une zone de libre-échange. Il est en effet prévu que la mise en place de cette zone de libre-échange se réalise progressivement en application d'un calendrier asymétrique. En raison de la restructuration de l'économie sud-africaine, l'Union européenne ouvrira ses marchés plus rapidement et plus largement que l'Afrique du Sud. La période de transition pour l'établissement de la zone de libre-échange est de douze ans au maximum pour l'Afrique du Sud et de dix ans au maximum pour la Communauté.

La libéralisation concerne 75% des produits agricoles, dont 13% restent soumis à des quotas.

Les coopérations entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud

Outre les échanges commerciaux, les parties sont convenues de développer et de promouvoir différentes formes de coopération, à savoir l'économie, le développement ainsi que d'autres domaines, tels l'environnement, la culture ou encore la lutte contre la drogue et le blanchiment de capitaux.

Le titre IV traite de la coopération économique et prévoit une coopération dans les domaines suivants: industrie, promotion et protection des investissements, développement des échanges, micro-entreprises et PME, société de l'information (télécommunications et technologies de l'information), coopération postale, énergie, exploitation minière et minerais, transports, tourisme, agriculture, pêche, services, politique des consommateurs et protection de la santé des consommateurs.

La coopération au développement fait l'objet du titre V qui recense, à cet égard, les différents types d'intervention de la Communauté en appui au développement de la République d'Afrique du Sud.

Le titre VI de l'accord détaille la coopération dans les autres domaines qui sont les suivants: sciences et technologie, environnement, culture, questions sociales, informations, presse et audiovisuel, ressources humaines, lutte contre la drogue et le blanchiment des capitaux, protection des données et santé.

Les dispositions finales

Un conseil de coopération est chargé de veiller au bon fonctionnement et à la mise en œuvre correcte de l'accord et du dialogue entre les parties; d'étudier le développement du commerce et de la coopération entre les parties; de chercher des méthodes susceptibles de prévenir les problèmes qui pourraient survenir dans les domaines couverts par l'Accord et d'échanger des avis ou de faire des suggestions sur toute question d'intérêt commun concernant le commerce et la coopération.

Bien que l'entrée en vigueur n'intervienne qu'à l'issue de l'achèvement des procédures de ratification, la Communauté européenne et l'Afrique du Sud ont décidé l'application de certaines dispositions de compétence communautaire à compter du 1er juillet 2000.

Ainsi, la plupart des mesures relatives à l'établissement de la zone de libre-échange sont appliquées. Les mesures liées au commerce qui sont exclues concernent, entre autres, le droit d'établissement et de

fourniture de services, les articles relatifs à la politique de concurrence, la propriété intellectuelle et l'aide publique. Le cadre essentiel de la coopération au développement est en vigueur, ce qui n'est pas le cas des autres domaines de coopération (sociale, culturelle, santé). Les dispositions concernant la coopération économique (l'industrie, l'énergie, le transport, etc.) ne sont pas, de manière générale, comprises dans le champ de l'application provisoire.

L'Accord sur le commerce, le développement et la coopération sera dès sa ratification valable pour une période illimitée et contient une clause d'examen au plus tard cinq ans après son entrée en vigueur. L'Accord contient également une clause sur les développements futurs du partenariat Union européenne-République d'Afrique du Sud, ainsi que des dispositions relatives à l'adhésion de nouveaux membres.

L'Accord est conclu pour une période illimitée et contient une clause d'examen au plus tard cinq ans après son entrée en vigueur. Ce rendez-vous peut être l'occasion pour une des parties de demander une modification de l'Accord lui-même. Il est explicitement prévu qu'au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord, la Communauté et la République d'Afrique du Sud considéreront des mesures supplémentaires dans le cadre du processus de libéralisation de leurs échanges commerciaux. L'Accord contient également une clause sur les développements futurs du partenariat Union européenne-République d'Afrique du Sud, ainsi que des dispositions relatives à l'adhésion à l'Union de nouveaux membres.

Destiné à conforter l'Afrique du Sud, son développement économique et son insertion dans les échanges mondiaux, cet Accord présente un caractère original lié au niveau de développement de l'économie sud-africaine et à la particularité des relations qui en résultent pour les pays européens.

*

Au cours de la réunion en date du 16 février 2004, la Commission a adopté le présent rapport.

Au vu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes et de la Défense 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 sur le commerce, le développement et la coopération entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République d'Afrique du Sud d'autre part, et de l'Acte final, signés à Pretoria, le 11 octobre 1999

Article unique.— Sont approuvés l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République d'Afrique du Sud, d'autre part et l'Acte final, signés à Prétoria, le 11 octobre 1999.

Luxembourg, le 16 février 2004.

Le Rapporteur,
Emile CALMES

Le Président,
Paul HELMINGER

