

N° 703

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 septembre 2015

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 entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Afrique du Sud, d'autre part, modifiant l'accord sur le commerce, le développement et la coopération,

Par Mme Nathalie GOULET,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mmes Leïla Aïchi, Nathalie Goulet, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, MM. Gaëtan Gorce, Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougéin, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 1239, 2876 et T.A. 551

Sénat : 561 et 704 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. DES RELATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE AVEC L'AFRIQUE DU SUD ENCADRÉES PAR DEUX ACCORDS	7
II. L'ACCORD DE MODIFICATION DU 11 SEPTEMBRE 2009	11
A. L'ÉTENDUE DES MODIFICATIONS ET LEURS FONDEMENTS	11
1. <i>De nombreuses modifications apportées relèvent de compétences partagées entre l'Union européenne et les Etats membres.</i>	12
2. <i>Certaines des dispositions de l'Accord ne peuvent être ratifiées ou approuvées qu'en vertu d'une loi selon les dispositions de l'article 53 de la Constitution.</i>	14
3. <i>Les modifications apportées aux dispositions en matière de coopération économique</i>	14
4. <i>Les changements apportés à la coopération au développement</i>	16
5. <i>Les révisions sur d'autres aspects</i>	17
B. LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION EN MATIÈRE SÉCURITAIRE	18
1. <i>Les raisons de cette nouvelle thématique</i>	18
2. <i>Le détail des nouveaux articles</i>	18
C. L'ABSENCE DE DISPOSITIONS RELATIVES AU COMMERCE	24
CONCLUSION	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
ANNEXE - AUDITIONS DE LA RAPPORTEURE	30

Mesdames, Messieurs,

Plusieurs accords sont venus concrétiser l'ambition d'intensifier les relations entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud depuis la fin de l'apartheid :

- l'accord sur le commerce, le développement et la coopération, signé le 11 octobre 1999 et entré en vigueur le 1^{er} mai 2004, qui en a fixé le cadre global ;
- le partenariat stratégique, conclu en 2007, qui a renforcé la cohérence et la dimension politique de la relation bilatérale.

L'accord signé le 11 septembre 2009, modifiant celui de 1999, objet du présent projet de loi, vise à son tour à étendre la coopération à plusieurs domaines non couverts par les textes antérieurs et à renforcer l'existant.

Ces accords traduisent le poids de l'Afrique du Sud, sur les plans tant économique que politique, et le rôle qu'elle entend jouer tant sur le continent africain que sur la scène internationale, notamment comme membre des BRICS et du G20 dont elle est le seul membre africain.

Si le dernier sommet UE-Afrique du Sud à Pretoria le 18 juillet 2013 a permis de révéler des convergences plus fortes sur les sujets de politique internationale que les années précédentes, notamment sur le Zimbabwe, le Sahel et le Proche-Orient, l'Afrique du Sud n'est pas un interlocuteur facile de l'Union sur les questions africaines et a souvent fait preuve de méfiance vis-à-vis de l'action des Européens, en préférant mettre en avant les enjeux d'appropriation.

L'Afrique du Sud n'en reste pas moins encore fragile. Plus de vingt ans après la fin de l'apartheid, le pays reste confronté à d'importants et nombreux défis.

Sur le plan politique interne, l'ANC a gardé son hégémonie totale et aucune alternance n'est encore intervenue depuis les premières élections libres en 1994¹. Les tensions sont fortes sur fond de frustrations sociales et de scandales politiques et financiers.

¹ En dépit de la résilience du vote ANC (62% des voix), les élections législatives du 9 mai 2014 ont été marquées par la progression du parti centriste Alliance démocratique (23%) et par les premiers signes d'une recomposition des forces politiques à gauche, inquiétante à terme pour l'ANC. En effet, les Economic Freedom Fighters (EFF), prônant un programme économique radical (redistribution foncière sans indemnisation, nationalisation des mines) ont obtenu 7% des voix et progressent dans

En dépit de ses atouts (qualité du système financier, grandes entreprises de taille mondiale, solidité d'une partie de l'enseignement supérieur, potentiel minier exceptionnel), **l'économie traverse une conjoncture difficile**. Elle est confrontée à une grave crise énergétique structurelle¹ qui a conduit à une révision des prévisions de croissance pour 2015 et dont elle ne pourra sortir sans le développement de grands projets d'infrastructures à l'échelle régionale. La situation financière dégradée et les ingérences politiques dans la gestion de nombreuses entreprises publiques, les mauvaises performances du système éducatif² constituent des freins qui empêchent le pays d'atteindre les 5% de croissance nécessaire à la résorption des inégalités et d'un chômage massif qui touche un actif sur quatre. Après des années de hausses de salaires sans rapport avec l'évolution de la productivité, la crise de la compétitivité sud-africaine se traduit par un fort déficit commercial (2,5% du PIB en 2014). La résorption du déficit budgétaire (4,1% du PIB) se heurte à l'étroitesse de la base fiscale, reflet des fortes inégalités sociales³. Enfin la piètre qualité du dialogue social (multiplication de grèves dures fortement réprimées, apparition d'émeutes raciales) caractérise une situation sociale très tendue avec un accroissement des inégalités. Ces déséquilibres ont été sanctionnés en novembre 2014 par une dégradation de la notation par l'agence Fitch. L'évolution de la législation sud-africaine pour moderniser son économie⁴ est suivie attentivement par les milieux d'affaires et les investisseurs étrangers.

Les accords de coopération et de partenariat que l'UE conclut avec l'Afrique du Sud n'en sont que plus justifiés.

les universités exploitant l'insatisfaction d'une grande partie de la jeunesse. En outre, la confédération syndicale COSATU, pilier de l'alliance tripartite au pouvoir nouée avec l'ANC et le parti communiste sud-africain, est affaiblie par le départ, fin 2014, de l'Union de la métallurgie (NUMSA), sa plus puissante fédération, affirmant son intention de soutenir la création d'un parti des travailleurs.

¹ Des années de sous-investissements, le retard de plusieurs chantiers et le départ d'une partie des personnels qualifiés de l'opérateur ESKOM font qu'aujourd'hui il ne peut satisfaire que 70 à 85% de la demande sud-africaine d'électricité et que les coupures de courant pénalisent l'économie.

² Classé 144/147 par le forum économique mondial.

³ Seuls 10% des ménages acquittent l'impôt sur le revenu.

⁴ Promotion de la main-d'œuvre et des milieux d'affaires noirs « black economic empowerment », réforme agraire, législation minière, code du travail, immigration, protection des investissements).

I. DES RELATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE AVEC L'AFRIQUE DU SUD ENCADRÉES PAR DEUX ACCORDS

L'accord sur le commerce, le développement et la coopération, signé en 1999, a constitué la pièce maîtresse de la relation entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud. Le dialogue et les coopérations instaurés dans ce cadre ont été renforcés par la conclusion d'un accord de partenariat stratégique en 2007.

Pour la description exhaustive du contenu de ces accords, votre Rapporteuse vous convie à vous reporter aux pages 7 à 15 du rapport de son collègue député, M. Jean Glavany, au nom de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale¹.

Elle relève particulièrement les points suivants :

1. L'Accord sur le commerce, le développement et la coopération de 1999 appartient à une catégorie d'instruments classiques mis en œuvre par l'Union européenne pour encadrer ses relations et celles de ses Etats membres avec des pays tiers. Ces accords reposent en règle générale sur un triptyque : consolidation des relations politiques sur la base d'une reconnaissance commune des valeurs démocratiques et des droits de l'homme, renforcement des relations commerciales par l'élimination progressive et souvent asymétrique (compte tenu des écarts du niveau de développement) des obstacles douaniers et réglementaires avec, pour objectif, l'instauration d'une zone de libre-échange et mise en œuvre d'une coopération dans le domaine économique et industriel, y compris la protection et la promotion des investissements mais aussi la coopération au développement.

En conformité avec les dispositions de l'accord instituant l'OMC, les parties « *sont convenues d'établir une zone de libre-échange* », qui est instituée progressivement pendant une période de transition maximale de douze ans pour l'Afrique du Sud et de dix ans pour la Communauté. Cette zone de libre-échange concerne la libre circulation des marchandises dans tous les domaines, ainsi que sur la libéralisation des échanges de services et la libre circulation des capitaux.

Dans de nombreux domaines, en premier lieu l'industrie, l'accord vise à encourager la coopération entre opérateurs économiques, à soutenir les efforts de restructuration et de modernisation, à favoriser le développement de l'initiative privée, à promouvoir une meilleure utilisation des ressources humaines et du potentiel de l'Afrique du Sud (article 51).

¹ Assemblée Nationale n° 2876 - Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi, autorisant la ratification de l'accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Afrique du Sud, d'autre part, modifiant l'accord sur le commerce, le développement et la coopération, par M. Jean Glavany - <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r2876.asp>

Le titre V de l'accord porte sur la coopération au développement entre la Communauté et l'Afrique du Sud¹.

S'agissant de la lutte contre la drogue et le blanchiment de capitaux, l'article 90 prévoit la promotion du plan sud-africain et l'amélioration des programmes régionaux en la matière².

2. La conclusion d'un partenariat stratégique constitue un moyen d'amplifier ces relations compte tenu du rôle de phare joué par l'Afrique du Sud sur le continent et sa position d'acteur clef sur la scène internationale. Ce partenariat repose sur deux piliers principaux : un dialogue soutenu sur des questions d'intérêt commun comme le changement climatique, l'économie mondiale, le commerce bilatéral, la paix et la sécurité, ainsi que les dialogues sur les politiques publiques et la coopération dans de nombreux domaines (environnement, sciences et technologies, transports, espace, etc.).

3. Le bilan de ces accords est globalement positif.

Le dialogue politique s'est structuré, dans le cadre du « Conseil de coopération », comité mixte supervisant l'ensemble des relations entre l'UE et l'Afrique du Sud depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de 1999. Depuis 2004, il se réunit au niveau ministériel. Depuis la signature du partenariat stratégique de 2007, le dialogue bilatéral prend la forme de réunions régulières : un sommet annuel au niveau des chefs d'État, le seul existant avec un État d'Afrique subsaharienne, et une réunion ministérielle semestrielle. Par ailleurs, un conseil conjoint de coopération évalue chaque année les progrès effectués dans la mise en œuvre des programmes sectoriels de coopération.

Le dernier et sixième sommet annuel entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud s'est tenu à Pretoria le 18 juillet 2013, en présence du Président Zuma pour l'Afrique du Sud et des Présidents Van Rompuy et Barroso pour l'Union européenne. Il a été l'occasion de progresser sur le sujet difficile du commerce, en particulier la négociation d'un accord de partenariat économique (APE) avec la SADC (voir infra).

¹ Des articles détaillent les priorités retenues - appui aux politiques et instruments visant à l'intégration progressive de l'économie sud-africaine dans l'économie et le commerce mondiaux ; amélioration des conditions de vie, fourniture de services sociaux ; soutien à la démocratisation, la protection des Droits de l'Homme, la gestion publique saine - les bénéficiaires éligibles à cette coopération, les moyens et méthodes, ainsi que les modalités de programmation, de préparation des projets, de financement et, de manière plus générale, de mise en œuvre, sujet auquel une dizaine d'articles sont consacrés.

² La coopération passe également par le fait d'empêcher l'utilisation des établissements financiers des parties pour le blanchiment de capitaux d'origine criminelle, en général et provenant du trafic de stupéfiants, et le détournement de substances utilisées pour la production de drogues.

Sur le plan commercial, l'accord de 1999 a permis d'accroître de plus de 50 % les échanges commerciaux entre les parties. L'UE est ainsi devenue le principal partenaire commercial de l'Afrique du Sud.

Lors de sa signature en 1999, l'accord couvrait environ 90 % des échanges bilatéraux entre l'UE et l'Afrique du Sud. Au terme d'un processus de libéralisation des échanges organisée de manière asymétrique, sur une période de douze ans pour l'Afrique du Sud et de dix ans pour l'UE, 95 % des exportations sud-africaines en Europe bénéficient d'un accès libre au marché communautaire, contre 86 % des exportations européennes en Afrique du Sud.

L'Union européenne demeure le principal partenaire commercial de l'Afrique du Sud malgré l'érosion sensible et régulière de sa part de marché au profit des pays émergents dont la Chine qui est devenue en 2009 le premier fournisseur et client de l'Afrique du Sud. L'Afrique du Sud représentait, en 2012, 1,4% du commerce extérieur de l'UE, alors que l'UE représentait 24,3% du commerce de l'Afrique du Sud. L'UE concentre aussi aujourd'hui près d'un quart des exportations sud-africaines et assure près du tiers des importations. L'Afrique du Sud est également le principal partenaire commercial de l'UE en Afrique. Les exportations Pretoria de l'Union européenne vers l'Afrique du Sud ont augmenté en moyenne de 9,5 % chaque année depuis l'entrée en vigueur de l'accord.

Le commerce bilatéral entre la France et l'Afrique du Sud s'est élevé à 2,8 milliards d'euros en 2014, en hausse de 8,8%. Les exportations françaises se sont établies à 1947 millions d'euros en progression de 9% en raison de la vente de 6 *Airbus A320*, mais contractées hors segment aéronautique. Les exportations sud-africaines, 874,8 millions d'euros, sont en progression de 8,2%. L'Afrique du Sud représente le 56^e fournisseur de la France (3^e parmi les pays d'Afrique sub-saharienne derrière le Nigéria et l'Angola. Bien que ne représentant que le 39^e débouché à l'exportation pour la France, elle reste un partenaire de premier plan constituant le 11^e excédent commercial au plan mondial avec un solde supérieur à 1 milliard d'euros.

Les pays européens figurent également en bonne place en termes d'investissements directs, même si leur part diminue.

78,5% du stock des investissements directs étrangers en Afrique du Sud provenait des pays européens (Royaume-Uni : 48,4%, Pays-Bas 16,8%). Le poids de la Chine (3,7%) a été multiplié par 120 de 2007 à 2013. Parallèlement, les investissements sud-africains à l'étranger sont de plus en plus orientés vers les pays émergents, notamment la Chine qui est devenue la première localisation avec 31,5% de l'encours total (contre 13,1% fin 2011), suivie de la Grande-Bretagne (11% contre 18,5% fin 2011). Le poids des IDE vers l'Europe a chuté au cours de la décennie écoulée (83% en 2001, 36,7% fin 2013). L'Afrique a progressé de 7% à 17,2% sur la même période.

Les investissements français en Afrique du Sud se sont constitués en majorité à partir de 1994 (fin de l'apartheid). L'encours des IDE a été multiplié par 4 entre 2000 et 2010, mais replié depuis pour atteindre 1038 millions d'euros fin 2013. Les investissements sud-africains en France se sont réduits malgré quelques opérations d'envergure : rachat du distributeur *Conforama* par la société *Steinhoff*, rachat d'activités pharmaceutiques par la société *Aspen Pharmacare*.

L'Afrique du Sud est le premier bénéficiaire de l'aide communautaire sur le continent et l'Union européenne et ses États membres apportent à peu près 70 % du total des ressources fournies par les bailleurs, soit environ 1,3 % du budget de l'État et 0,3 % de son PIB.

L'Afrique du Sud est partie à l'accord de Cotonou entre les États ACP et l'UE, avec un statut spécial qui ne lui donne pas accès au Fonds européen de développement.

Pour la période 2000-2006, l'aide européenne a été mise en œuvre à travers le Programme européen pour la reconstruction et le développement (PERD), doté de 885,5 M€¹. Entre 2007 et 2013, la coopération a relevé principalement du nouvel Instrument de Coopération au Développement (ICD). L'Union européenne est le second donateur avec 969 millions d'euros engagés et 861,8 décaissés².

Pour 2014-2020, l'application à l'« Instrument de coopération pour le développement » (ICD) du principe de différenciation entre pays récipiendaires aboutit à une concentration de l'aide vers les pays les plus pauvres. C'est pourquoi l'enveloppe bilatérale destinée à l'Afrique du Sud est fortement réduite. Le programme indicatif pluriannuel pour la période 2014-2017 s'élève à 241 millions d'euros. Il porte sur trois secteurs principaux : création d'emplois ; éducation, formation et innovation ; et mise en place d'un État apte et capable de développement³.

De son côté, la Banque européenne d'investissement a accordé entre 1995 et 2012 des prêts pour un montant total de 1,3 milliard d'euros, dont 48 % à des initiatives de petite et moyenne dimensions dans le domaine des infrastructures municipales. 15 % des financements ont été consacrés au secteur de l'énergie, 12 % ont été affectés à des prêts globaux pour le

¹ La programmation s'est concentrée sur les provinces défavorisées, l'accès aux services sociaux de base, l'appui à la croissance économique, le renforcement de la démocratie et l'intégration régionale.

² Selon les données de la Commission, une enveloppe annuelle de près de 130 millions d'euros, est versée. Elle est axée principalement sur le développement de l'activité économique et de la croissance (de 35 à 40 %) et sur les services sociaux et aux infrastructures de base (de 30 à 40 %). Dans ce dernier domaine, un soutien important a été affecté à l'approvisionnement en eau et en équipements sanitaires, à l'éducation et au développement des capacités dans le secteur de la santé (lutte contre le VIH/SIDA).

³ Par ailleurs, l'Afrique du Sud continue à bénéficier des enveloppes régionales et thématiques de l'ICD. Elle est également éligible au nouvel « Instrument de partenariat » (IP), destiné à promouvoir les intérêts stratégiques de l'UE ainsi qu'à renforcer sa visibilité et ses échanges commerciaux.

financement de petites et moyennes entreprises et 11 % à celui de l'eau. La BEI a ouvert un bureau régional, à Pretoria, en octobre 2005.

L'aide française sur la période 2014-2020 devrait représenter 1,758 milliard d'euros.

II. L'ACCORD DE MODIFICATION DU 11 SEPTEMBRE 2009

La révision de l'accord était envisagée dans le texte même de l'Accord et constitue un processus classique de mise à jour que l'Union européenne effectue pour moderniser et conforter les accords existants.

Outre les mises à jour d'approfondissement et de précision pour lesquelles votre Rapporteuse vous invite à consulter le rapport précité de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, **l'Accord de modification est caractérisé par le renforcement conséquent de la coopération dans le domaine de la sécurité et par l'absence de dispositions concernant les relations commerciales** qu'il est désormais envisagé d'aborder dans le cadre d'un accord aux dimensions régionales.

A. L'ÉTENDUE DES MODIFICATIONS ET LEURS FONDEMENTS

Formellement, l'accord n'est composé que de **quatre articles**, dont le premier rassemble l'ensemble des modifications introduites.

Les trois derniers sont classiques et n'appellent pas de commentaires particuliers : l'**article 2** énumère les langues dans lesquelles le texte est rédigé et précise que chaque version fait également foi. L'**article 3** rappelle que la Communauté, les États membres et l'Afrique du Sud approuvent l'accord selon les procédures qui leurs sont propres et se notifient l'accomplissement de ces procédures. Aux termes de l'**article 4**, l'accord entre en vigueur au premier jour du mois suivant celui au cours duquel les parties se notifient l'achèvement des procédures.

C'est en conséquence l'**article 1^{er}** de l'accord qui recèle la totalité des modifications apportées. **25 articles ont été touchés à un titre ou à un autre : certains remplacés, d'autres modifiés. Dix articles nouveaux ont également été ajoutés. Ils portent majoritairement sur les problématiques sécuritaires.**

1. De nombreuses modifications apportées relèvent de compétences partagées entre l'Union européenne et les Etats membres¹.

Il s'agit d'un accord mixte qui porte à la fois sur des matières relevant de la compétence de l'Union européenne, et sur des matières relevant au moins, pour partie, de celle des Etats membres et doit, pour entrer en vigueur, être également approuvé et ratifié par ces derniers.

Il est possible d'indiquer les éléments suivants en matière de répartition des compétences entre l'Union et les Etats membres visées à l'article 1^{er} :

Le § 3) porte sur la société de l'information et la valorisation des technologies de l'information et de la communication. A cet égard, il convient d'indiquer que cette politique concerne notamment les réseaux transeuropéens, qui font l'objet d'une compétence partagée au titre de l'article 4, paragraphe 2, sous h) TFUE, et dont il semble qu'il soit en grande partie couvert par des règles communes. Cela étant, la coopération dans le domaine des TIC est définie de manière large et ne semble pas se limiter aux réseaux transeuropéens, mais toucher également à des domaines relevant du secteur culturel, qui fait l'objet d'une compétence d'appui de l'UE en vertu de l'article 6, sous c) (et à ce titre relève, en tout état de cause, de la compétence des Etats membres quel que soit le niveau d'engagement de l'UE en la matière).

¹ La répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres est régie par le Titre I du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

En matière d'accords internationaux, l'Union est ainsi exclusivement compétente en ce qui concerne la conclusion d'accords relevant de l'un des domaines énumérés à l'article 3 TFUE, mais aussi pour les accords portant sur un domaine relevant des compétences partagées déjà en grande partie couvert par les règles communes. En effet, conformément à l'article 3, paragraphe 2, TFUE, qui a codifié la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, l'Union dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion d'accords internationaux portant sur des domaines relevant de la compétence partagée au plan interne « lorsque [la] conclusion [de ces accords] est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée ».

S'agissant de cette troisième hypothèse, il convient de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante de la Cour de justice, les Etats membres ne peuvent plus signer et conclure d'engagements internationaux dans des domaines relevant des compétences partagées au plan interne qui ont fait l'objet d'une harmonisation complète au niveau de l'Union (voir, notamment, arrêt du 5 novembre 2002, Commission/Danemark, C-467/98, points 83 et 84, et avis de la Cour de justice 1/03, du 7 février 2006, point 122) ou dans des domaines relevant des compétences partagées au plan interne qui sont couverts en grande partie par des règles communes, c'est-à-dire par des règles de droit dérivé (voir, notamment, avis de la Cour de justice 2/91 du 19 mars 1993, points 25 et 26). A cet égard, la Cour de justice a précisé qu'il suffisait que l'engagement international en cause porte sur ces règles communes sans qu'il soit nécessaire que cet engagement contrevienne à ces règles (voir avis 1/03, précité, point 142). L'Union est exclusivement compétente pour signer et conclure de tels accords. On parle alors de compétence externe exclusive par exercice : l'Union est devenue exclusivement compétente au plan externe dès lors qu'elle a exercé sa compétence au plan interne dans les domaines de compétences partagées.

Il en résulte que la détermination de l'existence de compétences exclusives de l'Union en matière d'accords internationaux dans les domaines de compétences énumérés à l'article 4 TFUE nécessite un examen approfondi de l'existence de règles communes et de leur étendue.

Les § 4) et 5) portent sur les politiques énergétiques et l'exploitation minière, qui relèvent d'une compétence partagée en vertu de l'article 4, paragraphe 2, sous i) TFUE. A cet égard, cette compétence demeure partagée en ce qui concerne son exercice par le biais des accords internationaux, en particulier dans la mesure où la détermination des sources de production énergétique demeurent de la compétence des Etats membres.

Les § 6) et 7) portent sur les transports, compétence partagée en vertu de l'article 4, paragraphe 2, sous g), TFUE. Les services de transports, en particulier maritimes, ne sont dans leur ensemble pas en grande partie couverts par des règles communes, en particulier en ce qui concerne la sécurité des transports, l'accès aux services portuaires et aéroportuaires, ou le commerce maritime international, pour lesquels les Etats membres conservent leur compétence.

Le § 8) concerne le tourisme, compétence d'appui de l'Union en vertu de l'article 6, sous d), TFUE. A ce titre, les Etats membres conservent leur compétence en la matière.

Les § 9) à 20) relèvent de la politique de la coopération au développement. Celle-ci relève d'une compétence partagée en vertu de l'article 4, paragraphe 4, TFUE. Cependant, il s'agit non pas d'une compétence partagée dans laquelle les Etats membres cessent d'exercer leur compétence dès lors que l'Union a exercé la sienne, mais d'une compétence partagée « non concurrente » dans laquelle l'exercice par l'Union de cette compétence ne prive pas les Etats membres de la possibilité d'exercer la leur. Il s'agit donc en toutes hypothèses d'une compétence partagée.

Le § 21) porte sur la coopération en matière scientifique et technologique, qui relève d'une compétence partagée non concurrente (cf supra) en vertu de l'article 4, paragraphe 3, TFUE.

Le § 22) relatif à l'environnement relève d'une compétence partagée en vertu de l'article 4, paragraphe 2, sous e), TFUE. Cependant, il convient de relever que ce domaine est couvert par de très nombreuses règles communes, et qu'il ne peut être exclu que la coopération en la matière relève de la compétence exclusive de l'Union. Une telle analyse, particulièrement complexe, est à confirmer par les ministères techniques concernés.

Le § 23), relatif à la culture, relève d'une compétence d'appui de l'Union en vertu de l'article 6, sous c), TFUE. A ce titre, les Etats membres conservent leur compétence en la matière.

Les §25), 26), 27) relatifs à la coopération en matière de drogue illicite, d'armes de destruction massive, de lutte contre le terrorisme, de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme, lutte contre la criminalité organisée, mercenaires, cour pénale internationale, immigration, portent sur des domaines qui continuent de relever pour tout ou partie de la compétence des Etats membres.

Il y a lieu de considérer que la France n'approuvera l'Accord qu'au titre des matières qui relèvent, au moins pour partie, de la compétence des États membres.

2. Certaines des dispositions de l'Accord ne peuvent être ratifiées ou approuvées qu'en vertu d'une loi selon les dispositions de l'article 53 de la Constitution.

L'Accord n'étant, pour ce qui concerne les matières relevant de la compétence des Etats membres, ni un traité de paix, ni un traité de commerce, ni un traité portant sur l'état des personnes ou portant cession, annexion ou échange de territoire n'entraînant aucun transfert de compétences étatiques à une organisation internationale, et ne portant pas éléments constitutifs d'une telle organisation. Il convient de vérifier s'il modifie des dispositions de nature législative¹. Il suffit qu'une disposition d'un accord relève d'un des domaines visés par l'article 53 de la Constitution pour que l'ensemble du texte soit soumis à autorisation parlementaire.

En l'espèce, au moins deux stipulations relèvent du domaine de la loi :

- l'article premier, paragraphe 26, de l'Accord, modifiant l'article 91 de l'Accord CDC, prévoit notamment que les parties coopèrent en vue d'améliorer le niveau de protections des données à caractère personnel afin de l'adapter aux normes internationales les plus élevées et de faciliter l'échange de données conformément à la législation nationale en vigueur en respectant les normes internationales les plus élevées, notamment la protection des droits fondamentaux. A cet égard, le Conseil d'Etat a considéré qu'un accord contenant des dispositions relatives à l'échange de données nominatives porte sur des matières relevant en droit interne du domaine de la loi au titre des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ;

- l'article premier, paragraphe 27, de l'Accord, insérant un article 91 A, prévoit notamment que les parties conviennent de coopérer et de contribuer à la réalisation à l'objectif de non-prolifération des armes de destruction massive en prévoyant des sanctions efficaces, notamment celles fondées sur le droit pénal en cas d'infraction au régime de contrôle des exportations.

3. Les modifications apportées aux dispositions en matière de coopération économique

Plusieurs articles du **titre IV** relatif à la coopération économique font l'objet d'une modification.

C'est en premier lieu le cas de l'**article 55** « *Société de l'information – télécommunications et technologies de l'information* » devenu obsolète, compte tenu de l'évolution rapide du secteur qui fait l'objet d'une rédaction entièrement nouvelle qui redéfinit les objectifs de la coopération², les modalités de la coopération restant globalement les mêmes.

¹ Le Conseil constitutionnel a jugé qu'un traité ou un accord doit être soumis à autorisation parlementaire d'approbation s'il porte sur une matière de nature législative, sans qu'il soit besoin qu'il modifie une telle matière (Décision n° 70-39 DC du 19 juin 1970).

² « a) promouvoir l'émergence d'une société de l'information ouverte à tous privilégiant le développement ; b) soutenir la croissance et le développement du secteur des TIC, y compris les

L'**article 57**, relatif à la coopération en matière d'énergie, est modifié en plusieurs points. Il est ainsi précisé désormais qu'outre « *le développement de politiques énergétiques et d'infrastructures appropriées* », la coopération favorise aussi celui de leur cadre réglementaire ; que la garantie de la sécurité énergétique de l'Afrique du Sud passe par la diversification de ses sources d'énergie ; que l'amélioration des performances des opérateurs énergétiques porte désormais aussi sur le plan environnemental. Il a été procédé à l'ajout d'un alinéa pour « *promouvoir la coopération dans le domaine de la réglementation du secteur énergétique en Afrique australe.* » Ces dispositions sont importantes car le bouquet électrique sud-africain reste largement dominé par les énergies fossiles à 92,7 % en 2012, dont le charbon pour la majeure partie, et qu'un effort colossal reste à faire pour développer les énergies renouvelables.

La problématique du développement durable est abordée à plusieurs reprises dans l'accord. On peut préciser que la coopération entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud en la matière, comme en matière de lutte contre le changement climatique, comprend des échanges d'information, la mise à disposition d'assistance technique ainsi que la participation au financement de projets, en particulier via des prêts de la Banque européenne d'investissement (285 millions d'euros ont ainsi été prêtés sur la période 2007-2013 pour des projets dans le domaine de l'énergie solaire)¹.

Les modifications apportées à l'**article 58** sur la coopération en matière d'exploitation minière sont pour l'essentiel formelles ; l'article est renforcé par l'ajout d'un axe visant à « *soutenir les politiques et les programmes qui favorisent l'enrichissement sur place des minerais et qui créent des possibilités de collaboration dans le cadre du développement du secteur de l'enrichissement des minerais.* » À l'**article 59**, le secteur ferroviaire est ajouté aux axes de la coopération destinée à améliorer la sécurité des transports, qui ne portait jusqu'alors que sur les trafics aérien et maritime.

Un **article 59 A** est inséré en matière de transport maritime. Il vise à favoriser le développement de l'industrie maritime des parties.

L'**article 60**, sur la coopération en matière de tourisme, est modifié sur des points de détails qui n'appellent pas de commentaire.

PMME (petites, moyennes et micro-entreprises) ; c) aider la coopération entre les pays de l'Afrique australe dans ce domaine, et plus généralement au niveau du continent. »

¹ Par ailleurs, dans le cadre du partenariat dans le domaine de la science et de la technologie, un comité de coopération conjoint, UE-Afrique du Sud, en matière de sciences et technologie se réunit chaque année, le dernier en décembre 2014, au Cap. L'Afrique du Sud est par ailleurs le premier bénéficiaire non-européen des programmes de l'UE pour la recherche avec, en particulier, des actions dans le domaine de l'environnement et de la bio-économie.

4. Les changements apportés à la coopération au développement

Au titre de la coopération au développement, objet du **titre V** de l'accord de 1999, une douzaine d'articles sont révisés.

L'ambition a tout d'abord été de prendre en compte les tendances internationales en matière d'aide au développement. À cet égard, l'**article 65** est modifié pour inclure la préoccupation de l'efficacité de l'aide et mentionner les **objectifs du millénaire pour le développement**. À cet égard, les performances de l'Afrique du Sud ne semblent pas être parmi les meilleures.

S'agissant de l'**OMD 1** - élimination de l'extrême pauvreté et de la faim - l'Afrique du Sud a fait d'importants progrès, mais elle se situe encore à 10 % en deçà de la cible de réduction de moitié, entre 1990 et 2015, de la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour ; la proportion de personnes souffrant de la faim a diminué de 25 %.

L'Afrique du Sud est en revanche en bonne voie pour atteindre la cible de 100 % d'alphabétisation pour les 15 à 24 ans, **OMD 2**, et enregistre un taux d'alphabétisation plus élevé chez les filles que chez les garçons.

De même, le niveau de parité dans l'enseignement primaire, correspondant à l'**OMD 3**, est dépassé en Afrique du Sud et le pays est ainsi confronté à la nécessité de corriger le déséquilibre actuellement observé en défaveur des garçons. Le système éducatif sud-africain n'en continue pas moins de rencontrer de très sérieuses difficultés. Les stigmates de la *Bantu Education*¹ restent encore vifs et situent l'Afrique du Sud parmi les pays ayant les pires indices au niveau mondial.

Les indices en matière de santé présentent des bilans contrastés pour les **OMD 4 et 5** : malgré une diminution importante, de 74 ‰ en 2000 à 42 ‰ en 2011, l'Afrique du Sud présente un taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans supérieur à la plupart des pays de même statut socio-économique. La mortalité maternelle ne diminue que très lentement, en partie à cause du VIH, et le pays ne devrait pas atteindre les objectifs 2015.

La lutte contre les trois pandémies, VIH, paludisme et tuberculose, ciblées par l'**OMD 6** présente des résultats également insuffisants : le VIH représente la priorité sanitaire numéro un. La prévalence est estimée à 12,2 % de la population générale et à 18,8 % de la population sexuellement active, soit 6,4 millions de personnes, ce qui constitue un record mondial. Les femmes sont plus touchées que les hommes, respectivement 14,4 % et 9,9 %, et l'incidence, bien qu'en baisse de moitié depuis 2005, reste considérable avec environ 400 000 personnes infectées chaque année. Environ 2,6 millions de personnes sont sous antirétroviraux, soit un peu plus de 80 % de la population éligible selon les normes de l'OMS, ce qui a

¹ La « Bantu education », instituée en 1953, organisait la ségrégation raciale au sein du système éducatif, du primaire à l'enseignement supérieur. N'étaient enseignées aux Noirs que les seules disciplines jugées utiles pour qu'ils occupent la place qui leur était assignée dans la société d'apartheid. Son héritage perdure aujourd'hui encore.

permis une chute drastique de la mortalité due au sida. Le programme national de lutte contre le paludisme remporte de son côté de grands succès : le nombre de cas a ainsi chuté de 64 500 en 2000 à moins de 7 000 en 2012 et celui des décès de 460 à 70. En outre, les trois-quarts des cas sont importés, essentiellement du Mozambique et du Zimbabwe. L'Afrique du Sud vise l'élimination, avec l'objectif de stopper la transmission locale pour 2018. Enfin, l'incidence de la tuberculose est très forte, c'est la 3^e la plus élevée du monde. La prévalence toucherait environ 530 000 personnes, malgré une légère décline depuis 2010, avec près de 70 000 décès annuels. Deux patients tuberculeux sur trois sont également infectés par le VIH. L'Afrique du Sud est aussi très touchée par la tuberculose multi-résistante et extra-résistante (17 % des cas mondiaux).

5. Les révisions sur d'autres aspects

Le **titre VI** porte sur la coopération entre l'UE et l'Afrique du Sud dans d'autres domaines que le développement.

Un **nouvel article 83**, beaucoup plus détaillé, aux termes duquel « *les parties recherchent des partenariats scientifiques et technologiques d'intérêt mutuel, renforcent la coopération sur la base des programmes-cadres de l'Union européenne* », a été introduit¹. L'Afrique du Sud est le premier bénéficiaire non-européen des programmes de l'UE pour la recherche avec en particulier des actions dans le domaine de la santé, de l'environnement et de la bio-économie. Des projets en matière spatiale sont également mis en œuvre, des projets sur la recherche marine et sur les mines et minerais sont envisagés. Un comité conjoint se réunit chaque année.

L'**article 84**, relatif à la coopération en matière d'environnement est modifié à la marge, la coopération en matière de contrôle de la qualité de l'air étant ajoutée.

Le texte initial de l'**article 85**, en matière de culture, est intégralement remplacé. Aux côtés du dialogue des cultures et sur la politique en matière culturelle, la question du renforcement et du développement d'un secteur compétitif d'industries culturelles est notamment abordée, ainsi que la coopération au sein des enceintes internationales, comme l'UNESCO, afin de renforcer la protection et la

¹ *L'article précise que « les parties accordent une attention particulière à la maîtrise de la science et de la technologie afin de soutenir la croissance et le développement durables de l'Afrique du Sud (...) ainsi qu'à l'avancement du programme de développement durable mondial et au renforcement des capacités scientifiques et technologiques de l'Afrique ». Il évoque certains des aspects sur lesquels pourra porter cette coopération, notamment les questions liées à la science et à la technologie pour les programmes de réduction de la pauvreté ; les échanges et partenariats concernant la recherche et l'innovation afin de contribuer à la coopération économique et à la création d'emplois ; la coopération dans le cadre d'infrastructures et de programmes mondiaux de recherche de pointe ; le soutien des programmes scientifiques et technologiques pour le continent africain et ses régions.*

promotion de la diversité culturelle et d'encourager le dialogue interculturel au niveau international.

Enfin, l'**article 91**, protection des données, est modifié pour faire référence aux normes internationales les plus élevées en la matière.

B. LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION EN MATIÈRE SÉCURITAIRE

C'est la coopération en matière sécuritaire, au sens large, qui fait l'objet des modifications et surtout, des ajouts, les plus importants. Si l'accord de 1999 ne mentionnait que la lutte contre la drogue et le blanchiment de capitaux comme axe de coopération, celui de 2009 a considérablement étoffé cet aspect des relations entre les deux parties, puisque huit articles ont été insérés, qui justifient une présentation plus détaillée.

1. Les raisons de cette nouvelle thématique

Le fait que l'Afrique du Sud s'engage à lutter contre la prolifération d'armes de destruction massive, à reconnaître la compétence de la Cour pénale internationale, à supprimer la peine de mort et à lutter contre le terrorisme, entre autres aspects, a permis à l'Union européenne de constater sa fréquente convergence de vues avec l'Afrique du Sud. De même, l'UE et l'Afrique du Sud ont une approche similaire du système multilatéral en matière de sécurité collective et du rôle du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale.

Le fait qu'elles entretiennent un dialogue sur ces questions apparaissait insuffisant et justifiait que des actions concrètes soient définies pour développer une coopération efficace dans ces domaines et défendre leurs intérêts mutuels au niveau international.

2. Le détail des nouveaux articles

Un considérant a tout d'abord été ajouté au préambule, qui mentionne l'importance du système des traités multilatéraux sur le désarmement et la non-prolifération et annonce les articles qui seront insérés pour que les parties puissent mener un dialogue politique et une coopération en la matière. Dans le même esprit, l'article 2 est révisé et inclut désormais « la coopération sur les questions de désarmement et de non-prolifération des armes de destruction massive » au rang des éléments inspirant les politiques internes et internationales de l'UE et de l'Afrique du Sud, au même titre que le respect des principes démocratiques ou des Droits de l'Homme définis dans la Déclaration universelle.

L'article 90 est modifié et ne concerne désormais que « la coopération dans le domaine des drogues illicites ». Il se contente d'en tracer les grandes lignes en indiquant que l'ambition est « d'assurer une approche équilibrée et intégrée du problème des stupéfiants », en visant la réduction de l'offre, du trafic, et de la demande, ainsi que la prévention du détournement des précurseurs chimiques.

Dans son plan stratégique pour la période 2010-2014, le Service de la police sud-africain fait de la lutte contre le trafic de stupéfiants une de ses priorités. La problématique sud-africaine est double. D'une part, les autorités policières et judiciaires doivent faire face à un marché local important où le trafic génère des problématiques fortes en matière de sécurité et de santé publique. D'autre part, la position stratégique de l'Afrique du Sud, à la croisée de deux océans, en fait un pays de transit des drogues venant tant de l'Asie que de l'Amérique du Sud à destination de l'Europe.

En juin 2013, le gouvernement sud-africain a adopté le *National Drug Master Plan* (pour la période 2013-2017) qui prévoit notamment la création d'une base de données nationale pour toutes les infractions relatives à la législation sur les stupéfiants.

L'Afrique du Sud a ratifié de nombreuses conventions internationales sous l'égide de l'ONU¹.

La place de l'Afrique du Sud dans le trafic des drogues illicites

Dans le dernier rapport de l'ONUDC, l'Afrique du Sud est ciblée comme étant le premier exportateur de précurseurs chimiques en Afrique. Elle se classe au 5^e rang des pays ayant effectué les plus fortes saisines de cannabis dans le monde. Le Mozambique réceptacle de nombreuses drogues (herbe et résine de cannabis, héroïne et cocaïne) vers l'Europe est également un point de transit pour les drogues de synthèse comme le mandrax (méthaqualone) en direction de l'Afrique du Sud. Le port de Durban concentre l'attention des autorités sud-africaines depuis qu'il a été cité comme pouvant devenir un futur point d'accès majeur pour les drogues asiatiques à destination de l'Afrique australe.

L'Afrique du Sud est connue pour être un point de destination d'héroïne transportée par voie terrestre depuis la Tanzanie (porte d'entrée de cette drogue pour le continent africain), sans pour autant être réputée comme étape de transit pour l'Europe.

En parallèle, la cocaïne en provenance d'Amérique du Sud transite plutôt via l'Afrique de l'Ouest ou l'Angola.

¹ La Convention unique sur les stupéfiants de 1961, telle que modifiée par le Protocole portant amendement de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 (New York, 8 août 1975), la Convention sur les substances psychotropes (Vienne, 21 février 1971) et la Convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (Vienne, 20 décembre 1988).

Le Kenya et la Tanzanie sont deux pays de transit importants sur la côte Est africaine, ainsi une partie des drogues acheminées depuis l'Asie (Afghanistan, Pakistan) est destinée au marché local croissant sud-africain, Le marché local sud-africain se densifie aujourd'hui autour de la consommation de Tik, de Cat, de Nyaope et d'héroïne qui ne cesse de croître depuis 2012. Malgré le démantèlement de plusieurs laboratoires clandestins de méthcathinone et de méthamphétamine, la production de ces drogues de synthèse reste intense et s'exporte vers les pays du Golfe vers l'Asie.

Les articles suivants ont été ajoutés et constituent de nouveaux champs de coopération et de dialogue.

L'article 91 A traite des armes de destruction massive et de leurs vecteurs. Il prévoit que les parties coopèrent et contribuent au renforcement du système multilatéral de désarmement et de non-prolifération. À cette fin, elles signent et ratifient tous les instruments internationaux pertinents ou y adhèrent, et élaborent et maintiennent un système de contrôles nationaux efficaces en matière d'exportation et de transit de marchandises liées aux armes de destruction massive. Ces actions font aussi l'objet d'un dialogue politique spécifique.

Selon les précisions qui ont été communiquées à votre Rapporteuse, l'Afrique du Sud a abandonné, au début des années 1990, son programme d'armes nucléaires et l'a démantelé. Elle a pris des engagements solides en matière de désarmement et de non-prolifération nucléaires : elle a adhéré au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires en 1991, conclu la même année un accord de garanties généralisées avec l'AIEA, souscrit un protocole additionnel (en vigueur depuis 2002), qui permet à l'Agence de vérifier l'absence d'activités nucléaires non-déclarées. Elle est également partie au traité de Pelindaba (signé en 1996 et ratifié en 1998) qui crée une zone exempte d'armes nucléaires en Afrique¹.

L'Afrique du Sud est également partie à la convention sur l'interdiction des armes biologiques. Elle avait développé un programme biologique dans les années 1980, qu'elle a présenté en 1994 et qu'elle a arrêté, ainsi qu'un programme chimique de petite échelle auquel elle a renoncé au début des années 1990. Elle est désormais partie à la convention sur l'interdiction des armes chimiques.

L'article 91 B concerne la lutte contre le terrorisme. Après un rappel de la condamnation ferme portée sur toutes les formes de terrorisme, les

¹ L'Afrique du Sud est, par ailleurs, membre du Groupe des fournisseurs nucléaires dont les directives régissent pour ses pays membres les exportations dans le domaine nucléaire. Elle ne participe pas à l'initiative de sécurité contre la prolifération. Dans le domaine balistique, elle est membre du MTCR et également signataire du Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques (HCOC).

deux parties inscrivent leur stratégie dans le respect du droit international, des droits de l'homme et des droits des réfugiés, dont il est précisé qu'ils ne sont pas contradictoires avec des mesures efficaces contre le terrorisme. Soulignant l'importance de la stratégie mondiale des Nations unies en la matière, elles s'engagent à lutter et à coopérer sur ce terrain conformément à la Charte des Nations unies et dans le cadre de la législation internationale, notamment de la résolution 1373 du Conseil de sécurité du 28 septembre 2001, à échanger leurs informations et à confronter leurs vues et leurs méthodes.

L'Afrique du Sud a ratifié nombre de conventions internationales signées sous l'égide de l'ONU¹.

Pour autant, le risque terroriste paraît insuffisamment pris en compte². La réticence du gouvernement sud-africain à envisager le risque terroriste sur son territoire peut s'expliquer, d'une part, par une volonté de se démarquer du régime de l'Apartheid qui par une loi de 1967 dite anti-terroriste s'était donné les moyens d'utiliser des moyens exorbitants du droit commun pour lutter contre les activités de l'ANC (*African National Congress*), et, d'autre part, parce que l'Afrique du Sud, se considère éloignée des problématiques européennes concernant l'Islam radical et estime avoir parfaitement intégré la communauté musulmane. Pourtant la réalité est aujourd'hui plus complexe. Des cas de départ de djihadistes sud-africains sont rapportés dans la presse nationale, sans que l'on puisse obtenir de confirmation de la part des services spécialisés³.

Pour de nombreux analystes, l'Afrique du Sud présente de nombreuses facilités et un intérêt stratégique pour les organisations terroristes, en raison notamment de facilités aéroportuaires, d'une connexion forte avec le trafic de stupéfiants en provenance d'Asie, de frontières poreuses et d'un niveau élevé de corruption. En ce qui concerne la menace terroriste domestique, on rappellera que l'Afrique du Sud a connu des formes variées d'activisme national, principalement liées à la communauté musulmane du *Western Cape* à la fin des années 1990.

La coopération opérationnelle s'est avérée jusqu'à maintenant peu fructueuse pour les raisons invoquées ci-dessus. Cet Accord pourrait revêtir un caractère d'incitation au développement d'une coopération plus importante.

¹ La Convention internationale contre la prise d'otages (New York, 17 décembre 1979), la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (New York, 15 décembre 1997) et la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (New York, 9 décembre 1999).

² Dans le dernier plan stratégique du service de la police sud-africaine, le risque terroriste n'est pas évoqué une seule fois.

³ Par ailleurs, Samantha Lewthwaite, suspectée d'être l'organisatrice de la prise d'otage du centre commercial de Nairobi qui s'est soldée le 21 septembre 2013 par la mort de 67 personnes dont deux ressortissants français, a vécu dans un quartier de Johannesburg et s'était rendue au Kenya avec un passeport sud-africain falsifié.

L'**article 91 C** reprend pour partie l'un des thèmes de l'ancien article 90, quant au **blanchiment et au financement du terrorisme**, et prévoit une coopération qui peut comporter une assistance technique et administrative, suivant notamment les recommandations du Groupe d'action financière, GAFI.

Sur ces questions, il a été précisé à votre Rapporteuse que l'Afrique du Sud avait ratifié la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (New York, 9 décembre 1999), signée sous l'égide de l'ONU. Membre du GAFI depuis 2003, elle a produit de véritables efforts dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, et met notamment en œuvre un certain nombre d'instruments juridiques dédiés¹.

L'Afrique du Sud fait toujours l'objet d'une procédure de suivi du GAFI. Dans le cadre de ce suivi, deux aspects retiennent l'attention : l'incrimination du financement du terrorisme sans lien avec l'existence d'un acte de terrorisme et le devoir de vigilance imposé aux banques à l'égard de leur clientèle.

En ce qui concerne **l'évasion fiscale**, l'Afrique du Sud a fait l'objet d'une revue en 2011 et a obtenu une notation globale « conforme », ce qui signifie qu'elle a été jugée comme un partenaire sérieux et coopératif en matière d'échange d'informations sur demande.

Elle a signé un grand nombre d'accords fiscaux, que ce soit des conventions de double imposition ou des accords d'échanges de renseignements fiscaux ; elle est notamment liée avec de nombreux pays africains voisins, y compris Maurice, les Seychelles, le Botswana, le Mozambique. Elle est enfin partie à la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, entrée en vigueur en Afrique du Sud le 1^{er} mars 2014. Il s'agit d'une avancée importante qui témoigne de la volonté de l'Afrique du Sud de s'engager davantage en faveur de la transparence fiscale. Elle s'est d'ailleurs jointe à l'initiative lancée dans le cadre du G20 et du G7, par l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la France et le Royaume-Uni pour mettre en œuvre l'échange automatique d'informations selon un calendrier accéléré qui vise les premiers échanges automatiques en 2017. Elle fait partie des quelque cinquante juridictions qui ont concrétisé rapidement cet engagement en signant en octobre 2014, en marge de la 7^e réunion plénière du Forum mondial, l'accord multilatéral entre autorités compétentes, qui activera dans les faits l'échange automatique de renseignements.

La lutte contre la criminalité organisée est l'objet de l'**article 91 D**, qui indique simplement que cette coopération vise notamment à promouvoir les instruments internationaux pertinents.

Un nouvel **article 91 E** traite des **armes légères et de petit calibre**, considérées comme contribuant « *de manière importante à l'instabilité et à menacer la sûreté, la sécurité et le développement durable.* » Les parties s'engagent en conséquence à coopérer, notamment en vue d'en combattre le trafic

¹ Rapport publié en 2009 par le GAFI

illicite. L’Afrique du Sud est le premier exportateur d’armements africain. Pretoria a mis en place un système de contrôle des transferts d’armes répondant aux normes internationales. Elle fait partie des six Etats africains ayant ratifié le traité sur le commerce des armes et joue un rôle moteur dans ce domaine à l’échelle du continent.

La loi sur le contrôle des armes à feu de 2004 et ses décrets d’application impose des procédures strictes pour l’obtention d’un certificat de compétence, d’une licence pour les ventes d’armes, d’un permis ou une autorisation de possession d’arme à feu.

L’**article 91 F** annonce un dialogue politique régulier entre les parties sur la **prévention des activités des mercenaires**.

Avec l’**article 91 G**, les parties réaffirment leur **soutien à la Cour pénale internationale** et s’engagent à coopérer pour renforcer l’universalité et l’intégrité du traité de Rome, et à accroître leur coopération avec la Cour.

Il convient de rappeler sur ce sujet que l’Afrique du Sud a signé et ratifié le statut de Rome le 17 juillet 1998. Le Parlement sud-africain a adopté une loi de mise en œuvre du statut en août 2002, qui a introduit pour la première fois, dans le droit sud-africain, les notions de crimes de guerre et de crimes contre l’humanité. L’Afrique du Sud a été le premier État africain à se doter d’une telle loi. Lors du sommet de l’Union africaine de janvier 2014, elle s’est opposée aux tentatives de certains États d’Afrique de l’Est de remettre en cause le statut de Rome.

Pour autant, l’Afrique du Sud n’a pas donné suite à la demande d’arrestation du président du Soudan Omar-el-Béchir, poursuivi pour génocide et crimes de guerre, invité au sommet de l’Union africaine en juin 2015 à Johannesburg, malgré une décision de la justice sud-africaine demandant à ce qu’il soit retenu sur le territoire, ce qui marque l’indépendance du pouvoir judiciaire dans ce pays. Cette situation a entraîné une crise de confiance avec la Cour pénale internationale qui a officiellement demandé des explications écrites.

Enfin, un très long **article 91 H** a été inséré sur la **coopération en matière d’immigration**¹. De fait, la plupart des dispositions de l’article 91 H sont des dispositions « standard » et trouveront peu à s’appliquer compte tenu de l’éloignement géographique des parties.

¹ Il est précisé en premier lieu que l’immigration fait l’objet d’un dialogue politique approfondi entre les parties, eu égard à l’importance qu’elles attachent à cette question. C’est la raison pour laquelle ce dialogue porte sur un grand nombre de domaines, notamment : le traitement équitable des ressortissants étrangers résidant sur le territoire d’une partie ; les conditions de travail, de rémunération, de licenciement ; les visas ; la sécurité des titres de transport ; les liens entre migration et développement ; le statut de réfugié ; la politique préventive en matière d’immigration illégale ; le contrôle des frontières ; les questions de retour et de réadmission. En matière d’immigration clandestine les parties conviennent de réadmettre leurs migrants illégaux sans formalité.

Selon les indications qui ont été données à votre Rapporteuse, en 2013 à peine plus de 39 000 ressortissants sud-africains résidaient légalement sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne et le nombre de ressortissants sud-africains en situation irrégulière a été de 515 personnes, et le nombre de personnes éloignées du territoire européen de 635. Par ailleurs, en 2014, 175 ressortissants sud-africains ont sollicité l'asile dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne. Ces chiffres mettent en évidence que l'enjeu migratoire entre les deux parties n'est pas majeur, au point que la Commission européenne prévoit, au second semestre de 2015, de proposer de placer l'Afrique du Sud sur la liste des pays dont les ressortissants sont exemptés de l'obligation de visa de court séjour. Reste que la situation intérieure sud-africaine, avec, au printemps dernier, des émeutes à caractère xénophobe a conduit à un durcissement des positions politiques, y compris, au sein de l'ANC, sur cette question et de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers qui peut affecter certains de nos ressortissants travaillant en Afrique du Sud.

C. L'ABSENCE DE DISPOSITIONS RELATIVES AU COMMERCE

L'accord de modification ne comporte aucune disposition relative au commerce qui constituait un volet majeur de l'Accord de 1999 (Titres 2 et 3).

Les questions commerciales et liées au commerce ont été dissociées du reste des sujets car elles ont été traitées dans le cadre de l'accord de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et les pays d'Afrique australe.

Conçus comme des accords de commerce et de développement, les APE sont des accords de libre-échange asymétriques négociés par l'Union européenne depuis plus de douze ans au sein d'ensembles sous-régionaux parmi les pays ACP (cinq régions d'Afrique, Pacifique et Caraïbes).

L'Afrique du Sud n'a cependant jusqu'ici jamais bénéficié du volet commercial et des tarifs préférentiels accordés aux pays ACP, dont elle est membre depuis 1998, dans la mesure où elle avait choisi de négocier séparément son accord de libre-échange avec l'Union européenne¹.

Parallèlement, le Botswana, le Lesotho et le Swaziland, pays avec lesquels l'Afrique du Sud et la Namibie partagent une union douanière, la SACU, ont signé en juin 2009 un APE intérimaire avec l'Union européenne qui n'a jamais été ratifié. En effet, l'union douanière ayant un tarif extérieur commun, elle n'autorise pas ses membres à négocier séparément un accord commercial avec des parties tierces.

Dès lors, la négociation s'est poursuivie avec l'ensemble des États de la SACU, l'Afrique du Sud ayant choisi de rejoindre ce processus, lequel s'est étendu à

¹ L'accord sur le commerce, le développement et la coopération, signé en 1999, entré en vigueur en 2004 et dont l'ensemble des mesures de libéralisation avait été mis en œuvre en 2012. (voir infra).

d'autres membres de la communauté plus vaste de développement d'Afrique australe, notamment le Mozambique et l'Angola.

Le dernier et sixième sommet annuel entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud s'est tenu à Pretoria le 18 juillet 2013, en présence du Président Zuma pour l'Afrique du Sud et des Présidents Van Rompuy et Barroso pour l'Union européenne ; il a été l'occasion de progresser sur ce sujet difficile.

Les négociations se sont achevées avec le paraphe de l'accord intervenu à Pretoria le 15 juillet 2014. Le texte est actuellement en cours de relecture et de toilettage juridique auprès de la Commission européenne et des parties africaines et la Commission espère pouvoir parvenir à la signature du texte d'ici l'automne 2015.

Au sein de cet accord de partenariat économique UE-Afrique australe, l'Afrique du Sud occupe une place particulière avec une offre d'accès au marché légèrement différenciée des autres pays.

Tandis que les autres pays bénéficient d'un accès au marché européen sans droit ni quota, les produits sud-africains sont soumis à certaines restrictions. L'inclusion d'une clause de la nation la plus favorisée a été particulièrement difficile à obtenir, car l'Afrique du Sud n'estimait pas avoir de concessions à faire par rapport à l'Accord de 1999¹. L'accord finalement conclu permettra à l'Afrique du Sud de bénéficier de conditions améliorées d'accès au marché européen mais, en échange, lorsque les pays du groupe seront disposés à accorder de plus larges concessions aux principaux concurrents de l'UE, celle-ci sera en mesure de demander les mêmes améliorations. Par ailleurs, l'UE et l'Afrique du Sud sont parvenues à un accord de leurs indications géographiques (251 IG européennes protégées en Afrique du Sud et 105 IG sud-africaines protégées dans l'UE), alors qu'il n'y a qu'une option de coopération dans ce domaine avec les autres partenaires de l'APE.

Comme l'accord qui fait l'objet de ce projet de loi, les APE des accords mixtes, dans la mesure où une partie de leurs stipulations relève de la compétence exclusive de l'UE et une partie de la compétence des Etats membres. En l'espèce, certains chapitres et mesures de l'APE UE/SADC relèveront donc de la compétence de la France et seront donc également examinés par le Parlement français.

A cet égard, votre Rapporteuse rappelle que la question des exportations, en Europe, de produits agricoles, notamment lorsqu'ils viennent en concurrence avec les productions ultra-marines des Etats membres de l'Union européenne, reste un sujet extrêmement sensible. A l'occasion de l'examen par votre Commission de l'accord de partenariat économique entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et

¹ L'Accord de 1999 ne comportait pas de clause de la nation la plus favorisée. Il n'obligeait pas l'Afrique du Sud à offrir à l'UE le meilleur traitement qu'elle pourrait offrir à des tierces parties dans d'autres accords commerciaux.

les Etats d'Amérique centrale, d'autre part, et notamment des auditions organisées à cette occasion par la délégation du Sénat pour l'Outre-Mer, la question des sucres spéciaux a été, s'agissant de l'Afrique australe, spécifiquement évoquée. Dans son rapport¹, au nom de votre Commission, notre collègue Alain Néri avait demandé la mise en place d'un observatoire pour mesurer l'effet de la concurrence introduite par ce type d'accord et envisager la mise en œuvre des clauses suspensives ou de mesures d'aides ou de compensation. Sur ce point, des progrès, certes modestes, ont été réalisés² mais votre Commission devra sans doute faire preuve à la prochaine occasion de vigilance et de proposition sur ce sujet.

Ce faisant, dans le cadre du présent accord, la France a obtenu que les sucres spéciaux soient exclus du champ³ ce qui répond aux craintes de nos producteurs ultramarins, notamment de l'île de la Réunion.

L'accord comporte une clause de rendez-vous consacrée à l'investissement et aux services. La clause ne définit pas de date précise pour entamer de telles négociations et elle permet de négocier avec un seul ou plusieurs pays. Les premières discussions pour avancer sur les investissements auront lieu en tout état de cause, après le toilettage juridique du texte.

Ce complément paraît d'autant plus nécessaire que l'Afrique du Sud ne dispose pas à ce jour de législation spécifique en faveur de l'accueil des investissements directs étrangers. Un projet de loi sur l'investissement, toujours à l'étude, constituerait une réponse aux inquiétudes des investisseurs étrangers, suite à la dénonciation ou la non-reconduction par l'Afrique du Sud depuis juillet 2012 des accords bilatéraux de protection des investissements avec les pays industrialisés, notamment européens⁴. L'Afrique du Sud estime que le contexte actuel ne justifie plus de tels accords dès lors qu'elle dispose d'un cadre légal comparable aux normes OCDE.

¹ *Projet de loi autorisant la ratification de l'accord établissant une association entre l'Union européenne et ses Etats membres d'une part, et l'Amérique centrale d'autre part - Rapport n° 164 (2014-2015) de M. Alain NÉRI, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 10 décembre 2014 - <http://www.senat.fr/rap/114-164/114-164.html>*

² *Depuis décembre 2014, il existe un groupe de travail informel Ministère des outre-mer/Ministère de l'agriculture/Dg Trésor chargé du suivi des accords commerciaux négociés par l'UE et ayant un impact potentiel sur les économies ultramarines. Ce groupe de travail est chargé entre autres du suivi des flux commerciaux pour les produits dits sensibles (banane, sucre, rhum) ainsi que d'informer régulièrement les socioprofessionnels des évolutions et points de vigilance à suivre dans le cadre des différentes négociations.*

³ *Cela concerne 4 codes douaniers: 17011310, 17011410, 17019910, 17019990. Cette mesure a pour but de protéger les parts de marché des sucres spéciaux européens (150 000 tonnes sur un marché total UE de 250 000 tonnes; le sucre de la Réunion représente 100 000 tonnes, 20 000 tonnes pour la Guadeloupe). L'Afrique du Sud est un gros producteur de sucre de canne (2 millions de tonnes/an) et potentiellement de sucres spéciaux roux non destinés au raffinage.*

⁴ *Ainsi l'accord signé en 1995 avec la France a-t-il été dénoncé formellement le 31 août 2013 et cessé d'être en vigueur le 1^{er} septembre 2014. Pour autant, les investissements français et sud-africains, réalisés avant cette date continueront à bénéficier des dispositions protectrices de l'accord pendant vingt années supplémentaires.*

CONCLUSION

L'accord de 2009 marque la concrétisation juridique du partenariat conclu entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud en 2007, en actualisant les axes de la coopération instituée entre les deux parties dans l'accord de 1999. Il en renforce certains axes et ouvre de nouveaux champs à la relation bilatérale.

Négocié entre le 29 mars et le 10 octobre 2007, l'Accord révisé a été signé par les deux parties le 11 septembre 2009. L'Afrique du Sud l'a ratifié le 3 décembre 2010, l'Union européenne le 15 février 2011. Au 1^{er} septembre 2015, 18 Etats membres de l'Union européenne l'avaient ratifié¹.

Interrogé par votre Rapporteuse sur les raisons pour lesquelles le projet de loi autorisant la ratification n'a été déposé à l'Assemblée nationale que le 10 juillet 2013, le ministère des affaires étrangères et du développement international a apporté la réponse suivante : « *Les délais de soumission de l'accord au Parlement sont en particulier dus aux délais de préparation du dossier législatif qui a demandé une importante consultation interministérielle* ».

Votre Rapporteuse ne peut se satisfaire d'une telle réponse qui, d'une part, laisse des doutes sur l'efficacité des administrations françaises auxquelles il aura fallu quatre années pour mettre au point une page et demie d'exposé des motifs et cinq pages d'étude d'impact et qui, d'autre part, laisse à penser que la consultation interministérielle approfondie intervient postérieurement à la signature des accords. Elle laisse aussi sans explication le fait que le gouvernement n'a pas inscrit le projet de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale pendant près de deux ans.

Au total, il aura fallu six années à la France pour autoriser la ratification d'un accord international, ce qui constitue un nouvel exemple des dysfonctionnements constatés dans son rapport d'information² de décembre 2014 par le président de votre Commission, M. Jean-Pierre Raffarin, et confirmés par le rapport remis en juin 2015 au ministre des affaires étrangères et du développement international par M. Henri Plagnol. Votre Commission, pour ce qui la concerne, a arrêté un dispositif permettant de faciliter l'examen des projets de loi autorisant ou approuvant ces accords, elle attend désormais du Gouvernement des propositions pour accélérer la procédure d'examen et réduire les délais de présentation des textes aux assemblées parlementaires.

¹ Les pays n'ayant pas encore ratifié cet accord sont les suivants : Allemagne, France, Luxembourg, Royaume-Uni, Chypre, Estonie, Lituanie, Hongrie et Pologne.

² « Redonner tout son sens à l'examen parlementaire des traités » - Rapport d'information de M. Jean-Pierre RAFFARIN, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n° 204 (2014-2015) - 18 décembre 2014 - <http://www.senat.fr/notice-rapport/2014/r14-204-notice.html>

**Au terme de son analyse et sous réserve de ces observations,
votre Rapporteuse vous invite à autoriser la ratification de cet accord en
votant le présent projet de loi.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 23 septembre 2015, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, la commission a examiné le projet de loi autorisant la ratification de l'accord entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République d'Afrique du Sud, d'autre part, modifiant l'accord sur le commerce, le développement et la coopération, adopté par l'Assemblée nationale le 25 juin 2015.

Après la présentation de la Rapporteuse, M. Jacques Legendre a rappelé que si l'Afrique du Sud est un partenaire important, elle est rarement un allié de la France en Afrique sur le plan diplomatique.

Suivant l'avis de la Rapporteuse, **la commission adopte sans modification le projet de loi n° 561 (2014-2015).**

ANNEXE - AUDITIONS DE LA RAPPORTEURE

Mercredi 16 Septembre 2015

Ministère des affaires étrangères et du développement international :

➤ **M. Michael ROUX**, sous-directeur d'Afrique australe et de l'Océan indien (DAOI/AFAUS)

➤ **Mme Béragère TRAVARD**, rédactrice ACP, FED, Afrique (COAFR) - volet développement (sous-direction des relations extérieures de l'Union européenne)