

Assemblée nationale

DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

Mercredi 5 juillet 2006 à 10 h 00

Compte rendu n° 179

XII^E LEGISLATURE



**Présidence de M. Pierre Lequiller,
Président**

- Examen du rapport d'information de M. Jean-Claude Lefort sur les négociations des accords de partenariat économique avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)
- Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Compte rendu

SOMMAIRE

	Pages
I. Examen du rapport d'information de M. Jean-Claude Lefort sur les négociations des accords de partenariat économique avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).....	3
II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.....	12

I. Examen du rapport d'information de M. Jean-Claude Lefort sur les négociations des accords de partenariat économique avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)

En préambule, **M. Jean-Claude Lefort, rapporteur**, a déclaré qu'il n'imaginait pas, lorsque la Délégation lui a confié le soin d'examiner les négociations actuellement menées entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP), qu'il allait plonger dans un véritable océan d'eau trouble.

Il a indiqué que la très forte inquiétude qui est la sienne, au sortir de cette investigation, le portait à proposer à la Délégation d'adopter des conclusions très critiques, mais qu'au final, il a choisi de faire preuve de retenue, en proposant des conclusions significatives, dans le but de créer les conditions d'un consensus sur le sujet et de permettre ainsi à la Délégation d'être entendue et donc efficace.

Depuis des décennies, l'Union européenne entretient avec les 77 pays ACP, des relations partenariales couvrant plusieurs domaines, dont celui du commerce.

Ces relations étaient fondées sur un double principe : d'une part, l'Union établissait des accords commerciaux préférentiels en faveur de ces pays, parmi les plus pauvres du monde, et, d'autre part, le commerce n'étant pas tout et ne pouvant résoudre tout, une aide au développement leur était accordée de manière complémentaire.

On peut contester les résultats de cette démarche et dire qu'ils n'ont pas été à la hauteur des espérances, mais personne ne peut soutenir sérieusement que, pour aider ces pays à sortir de leur marasme absolu, il faut des mesures adaptées.

Le rapporteur a précisé que la logique profonde de ces mesures vise à ce que la politique commerciale à l'égard de nos partenaires n'en arrive pas à faire monter sur le même ring un poids lourd – l'Europe – et un poids plume – les pays ACP. Dans le cas contraire, en effet, on passerait d'un partenariat entre 25 et 77 pays à un combat entre 102 pays.

Une telle démarche « libre échangiste » eût été socialement et économiquement insupportable. Elle aurait donc été intenable et de surcroît contre productive au plan politique et géostratégique.

C'est pourquoi l'Union européenne a conclu avec ces pays, depuis 40 ans, différentes conventions qui tiennent compte de ces réalités.

C'est pourquoi l'Europe a également mis en place une aide européenne au développement qui, sans gommer les aides et relations bilatérales, s'est cristallisée et formalisée avec la création du Fonds européen de développement, le FED.

L'esprit de ces conventions était clair sinon toujours efficace : développer des relations commerciales asymétriques, c'est-à-dire que l'Europe ouvrait plus ses marchés à ces pays que ceux-ci ne les ouvrait à l'Europe.

Plus récemment, l'Europe a adopté une initiative en direction de 39 pays encore plus pauvres parmi ces 77 pays, les PMA (pays moins avancés), qui, au total, sont 50 dans le monde et classés comme tels par l'ONU.

Cette initiative, appelée « Tout sauf les armes » (TSA), est entrée en vigueur en mars 2001 et marque une date importante dans l'histoire commerciale multilatérale, car elle est la seule à mettre en œuvre l'accès sans limites quantitatives et tarifaires aux exportations des PMA demandé par l'ONU.

En leur assurant ainsi des débouchés stables et pérennes, ce partenariat permet à près de 97 % des produits exportés par les pays ACP d'entrer en Europe en franchise de droits de douane et de quotas.

Le rapporteur a jugé légitime de débattre de la pertinence économique de ce système, mais compte tenu des menaces qui s'accumulent à l'horizon, il a proposé de concentrer l'attention de la Délégation sur les risques qui sont devant le partenariat plutôt que sur les défauts actuels.

En effet, ces risques sont considérables et justifient que la Délégation fasse part de ses préoccupations.

Que se passe-t-il donc aujourd'hui ? D'abord, aux yeux du rapporteur, il faut souligner qu'on ne peut voir ce qui est caché : en effet, ni le Parlement européen, ni les parlements nationaux ne sont concernés institutionnellement par ces questions. D'autre part, le Conseil européen n'est qu'informé du travail effectué par la Commission, en vérité par la seule direction générale du commerce, laquelle est officiellement le « pilote » de cette affaire.

Le rapporteur a abordé le deuxième point de son exposé en rappelant qu'en 2000 une Convention nouvelle – la Convention de Cotonou – a été signée, laquelle bouleverse l'édifice construit depuis 40 ans. Elle le bouleverse d'autant plus que la Commission fait de cet instrument une lecture unilatérale, exclusivement commerciale.

Pour l'essentiel, cet accord vise à abolir le système en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2008, en instaurant, par la conclusion d'APE (accords de partenariat économique), le libre-échange entre les partenaires, afin de mettre le cadre commercial actuel en conformité avec les règles de l'OMC. Autrement dit, puisque l'Europe est ouverte aux produits des pays ACP, ce projet se résume à la seule ouverture des pays ACP à l'ensemble des produits communautaires.

Or l'Accord de Cotonou n'est pas aussi brutal que l'interprétation pratique qu'en donne la Commission. Son objectif central, posé par son article premier, est de réduire et, à terme, d'éradiquer, la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale.

Autrement dit, le principe posé par la Convention est que les questions commerciales ne doivent pas dominer l'objectif de développement, mais lui être subordonnées. La fin, c'est le développement, et l'un des moyens, c'est le commerce.

Or c'est exactement le contraire qui se passe avec la politique de la Commission : la fin est supplantée, écrasée même, par le moyen.

Le rapporteur a précisé que tous les contacts pris auprès des principaux intéressés, c'est-à-dire les pays ACP, aboutissent à cette conclusion évidente sur le libre échange : ils vont sombrer.

Cela est d'autant plus vrai que l'Accord de Cotonou prévoit que les PMA, malgré leur statut particulier, vont « tomber » dans le droit commun du libre échange réciproque et que la Commission demande aux pays ACP de finaliser, avant 2008, leur intégration commerciale dans les 6 régions chargées de négocier des accords, quatre étant situées en Afrique, une dans le Pacifique et une dernière dans les Caraïbes.

De même, alors que l'Europe a retiré à la Conférence de Cancun, dans les négociations OMC, les matières dites de Singapour (investissement, marchés publics et concurrence) à la demande expresse des pays pauvres, ces sujets sont repris dans les négociations avec les pays ACP.

Le rapporteur a jugé qu'il ne faut pas s'étonner, après tout cela, de voir ces pays constamment affronter l'Europe dans les négociations commerciales multilatérales.

Ce n'est pas tant les subventions à notre agriculture qui les motivent – sinon ils se retourneraient tout autant, sinon plus, vers les Etats-Unis – mais, plus fondamentalement, cette « maltraitance européenne ».

Si bien, et c'est un point politique majeur, qu'au lieu d'avoir une alliance de 102 pays (UE plus pays ACP) sur les 149 que comptent l'OMC – organisation régie selon la règle du consensus – l'Europe s'isole, et cela durablement, au profit d'autres pays qui n'ont certainement pas en tête de contribuer à leur développement.

Le rapporteur a cependant souligné le seul point positif dans la démarche de la Commission, l'insistance qu'elle met sur la nécessité de la bonne gouvernance de ces pays.

En revanche, les autres aspects sont négatifs.

Premièrement, la régionalisation de ces pays est une bonne idée, mais demander une intégration, forcée qui plus est, en quelques années, est impossible. Cette exigence ne pourra pas être respectée d'ici la fin 2007.

Deuxièmement, le libre-échange réciproque imposé indistinctement, que les pays ACP soient PMA ou non, d'ici fin 2007, constitue l'aspect le plus redoutable, alors qu'aucune étude d'impact d'ensemble n'a été demandée par la Commission. Les pays ACP commencent à en disposer de fiables seulement maintenant, réalisées par des consultants ou des chercheurs qu'ils ont dû approcher, à 18 mois de la conclusion des négociations.

Troisièmement, les pays ACP devront subir un choc budgétaire, agricole, industriel et sur la balance des paiements dévastateur, alors qu'ils n'ont pas les reins assez solides pour amortir pareille bourrasque.

On nous dira que le FED pourra leur venir en aide. Mais, là encore, le FED ancienne version est révisé avec cette négociation. En effet, le 10^{ème} FED devrait avoir pour principal objet d'accompagner la mise en place de ces APE. Il devrait donc se transformer en aide pour le commerce.

Bref, tels que conçus et conduits par la Commission, ces APE de type étroitement commercial dérogent à la Convention de Cotonou et à la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement de l'ONU.

A continuer sur cette voie, le partenariat de l'Europe avec ces pays risque de se déliter pour devenir poussière. Il en résultera aussi des conséquences directes pour les populations considérées, qui ne peuvent espérer un avenir hors un développement endogène, et aussi pour l'Europe, qui devra faire face à des flux migratoires, sources de mille difficultés.

Le rapporteur a alors abordé ses propositions.

Il a déclaré que son souhait profond est d'arrêter les négociations, mais qu'il a souhaité définir une position plus à même de réunir les suffrages de l'ensemble des membres de la Délégation.

En premier lieu, il convient de souligner où réside la cause des problèmes : lorsque le droit OMC et le droit Onusien entrent en conflit, comme c'est le cas en l'espèce, c'est le droit OMC, c'est-à-dire celui du commerce, qui s'impose. Il y a là un véritable problème politique, car la Charte des Nations Unies postule, par son article 103, une primauté de principe de ses dispositions sur toutes les autres conventions, qui n'est pas respectée.

En deuxième lieu, il convient de noter que la Convention de Cotonou prévoit qu'en 2006, il sera procédé à un examen complet des accords prévus afin de s'assurer si un délai supplémentaire est ou non nécessaire. L'échéance de 2007, qui est intenable, peut donc être reconsidérée.

En troisième lieu, pour procéder à un « retournement » des APE pour qu'ils deviennent de véritables accords pour le développement, la France dispose d'alliés potentiels réels en Europe, le Royaume-Uni venant en tête. Ce pays défend en effet, en cette matière, une position qui déroge à ses thèses classiques libre-échangistes, une position très proche de celle de la France. Or nos deux pays ont des liens particuliers, du fait de l'histoire, avec 4/5^{ème} des pays ACP, ce qui donnerait de la valeur à toute position commune qu'ils adopteraient sur le sujet, pourvu qu'ils parlent « haut et fort ».

Enfin, il faut proposer ce que peuvent être ces partenariats pour le développement.

Le rapporteur a cité l'article XXIV du GATT, lequel prévoit que les accords régionaux doivent entrer dans le cadre commun du libre-échange « dans un délai raisonnable » et pour « l'essentiel » des échanges.

Par « délai raisonnable », on entend à la Commission une durée transitoire de 12 ans, tout en indiquant qu'une durée de 20 ans est possible. Par ailleurs, « l'essentiel des échanges » signifie que 90% du total du commerce, soit 80 % pour les seuls ACP, doit être libéralisé.

Le rapporteur a toutefois observé que les pays ACP sont divisés sur ces questions et qu'en outre, ces chiffres ont le défaut d'être mécaniques. Ils ne leur apportent pas la garantie et la sécurité nécessaires pour faire des APE des accords de développement.

C'est pourquoi la bonne formule consiste à fixer un certain nombre d'indices sociaux, économiques et humains, afin de savoir si tel ou tel pays ou groupe de pays est prêt ou non à une ouverture de ses échanges, en fonction de sa situation et de l'état d'avancement de ses plans de développement. Elle implique aussi de fixer secteur par secteur et produit par produit des marqueurs indiquant où s'arrête la libéralisation.

Au final, la démarche proposée vise à considérer que la réalisation des objectifs du millénaire et du développement vient en premier, tandis que les clauses de l'OMC viennent en seconde position.

Cette démarche permettra aussi d'introduire à l'OMC des critères de différenciation entre les pays en développement, alors qu'aujourd'hui les règles actuelles tendent à appliquer le même traitement à un pays pauvre et un pays déjà largement émergent.

Le rapporteur a jugé que cette démarche permettra aux pays ACP membres de l'OMC de retrouver leurs « vrais » alliés et d'isoler ainsi les autres membres de l'Organisation qui neutralisent aujourd'hui l'Europe.

En conclusion, le rapporteur a déclaré faire siens les propos du Président de la République, Jacques Chirac, qui à Bamako le 3 décembre 2005, demandait de revoir la logique des accords que l'Europe va négocier avec les pays ACP, car s'il faut décloisonner les espaces économiques, cela doit se faire à un rythme « raisonnable et en maintenant, en permanence, des préférences sans contrepartie ».

Le Président Pierre Lequiller a noté que deux visions s'affrontent : celle défendue notamment par le Commissaire Mandelson et qui ne tient pas compte de la situation spécifique des pays ACP, et la vision traditionnelle de la France, partagée par d'autres en Europe, selon laquelle il faut libéraliser les échanges mais sans placer ces pays dans une situation impossible. Face aux partisans d'une libéralisation absolue, il faut s'efforcer de rallier aux positions françaises, dans les négociations internationales, des pays pouvant faire contrepoids à l'Australie, au Brésil et aux Etats-Unis.

M. François Guillaume a indiqué qu'il rejoignait la présentation très critique faite par le rapporteur, la considérant comme justifiée. L'accord de Cotonou est en net retrait par rapport aux accords de Lomé qui permettaient d'instaurer pour les pays ACP un certain nombre de protections. La véritable « furie » de libéralisation qui anime la Commission comme l'OMC ne peut répondre aux problèmes de ces pays. Ce qui est dramatique, c'est de constater à quel point les pays africains eux-mêmes considèrent que le libéralisme « à tout va » est dans leur intérêt ; les Etats-Unis ont réussi à les en convaincre, et il est stupéfiant de voir qu'ils persistent dans cette erreur.

L'OMC n'apporte pas de réponse crédible au sous-développement et elle n'est pas faite pour cela. Il faudra bien un jour faire une distinction entre les pays développés, qui doivent libéraliser leurs échanges, et les pays en développement, auxquels il n'est pas pertinent d'appliquer les mêmes règles, à tout le moins aux plus faibles d'entre eux.

M. François Guillaume a demandé au rapporteur de préciser sa vision des accords de partenariat économique. Pour l'Afrique, et notamment l'Afrique subsaharienne, aucune amélioration ne se produira si des exceptions ne sont pas instaurées par rapport aux principes de l'OMC, exceptions qui peuvent se baser sur l'article XXIV du GATT. En vertu de cet article, il serait possible d'aménager une protection douanière pour ces pays, comme les pays européens eux-mêmes l'ont fait en matière agricole dans les années soixante, avec les prélèvements variables aux frontières, ce qui leur avait permis de ne pas se trouver « écrasés » par les Etats-Unis. Ces pays pauvres doivent être autorisés à appliquer de tels prélèvements.

Un autre problème est celui des parités monétaires : les pays du franc CFA bénéficient d'un système solide car reposant sur le soutien de la France, mais les autres pays, eux, ont des monnaies très flottantes, ce qui perturbe les échanges commerciaux.

Au total, plusieurs rapports ont été rédigés sur ces questions. Aussi peut-on considérer que l'analyse du problème est faite. Mais ce qui manque à présent, c'est l'action politique à partir de cette analyse. Comment faire passer le message de la Délégation jusqu'aux plus hautes autorités de l'Exécutif ? Comment parvenir à briser la volonté, partagée par la Commission, l'OMC, certains Etats, de régler les problèmes des pays ACP par le libéralisme ? Depuis cinquante ans ont été organisés de nombreux sommets, beaucoup de grands discours libéraux ont été prononcés, mais sans que l'on constate de progrès réel au profit de ces pays. M. François Guillaume a conclu son propos en invitant la Délégation à pousser plus loin ses travaux sur ce thème, par exemple en invitant le Commissaire chargé du développement à venir s'exprimer devant elle.

M. Marc Laffineur a salué la qualité du travail effectué par le rapporteur et indiqué qu'il soutenait ses conclusions. Il a précisé que les pays dont la monnaie est « arrimée » à la nôtre en tirent bénéfice, contrairement aux autres dont les échanges commerciaux s'effectuent, de fait, en dollars. De même, l'existence de l'OMC est utile, car des règles sont indispensables. Il existe, en outre, un problème de bonne gouvernance dans certains de ces pays. Les efforts entrepris ne doivent pas conduire à protéger des chefs d'Etat ou de gouvernement corrompus, mais les populations concernées. L'annulation de la dette doit être conditionnée à des réformes, en particulier en termes de gouvernance démocratique.

M. Jérôme Lambert a souligné la pertinence du rapport et des conclusions proposées, qui vont dans le bon sens. Au-delà des pays ACP, la régulation du commerce mondial est une question centrale pour tous les pays, y compris le nôtre. Le commerce contribue au développement et à la richesse des nations, mais conduit aussi à accroître les inégalités et les tensions entre Etats, car il repose sur une logique de compétition. Or la compétition finit toujours pas générer un vainqueur et des vaincus. Le monde serait pire sans l'OMC, mais beaucoup de progrès restent à accomplir dans la régulation du commerce mondial. Il faut tendre vers une harmonisation des niveaux de vie et un partage équitable de la richesse. Des règles politiques sont nécessaires pour parvenir à cet objectif.

M. Jean-Claude Lefort, rapporteur, s'est félicité de la capacité de la Délégation à parvenir à un consensus sur ce sujet et à déclencher un message politique visant à revenir à l'esprit de l'accord de Cotonou. Sur ce dossier, le commissaire Louis Michel, en charge du développement et de l'aide humanitaire, en est réduit à suivre le commissaire Peter Mandelson, chargé du commerce, ce qui est regrettable. En France, la négociation des accords de partenariat économique (APE) est principalement suivie par le ministère de l'Economie et des Finances et par le ministère des affaires étrangères, dont les positions sont parfois divergentes, sans qu'une direction politique claire ne soit définie. Il faudrait une mobilisation au plus haut niveau sur ce dossier, afin d'envoyer un message politique clair et suffisamment audible, si possible en coordination avec le Royaume-Uni qui a une position proche de la nôtre à cet égard. Cela permettrait de remettre les APE sur la bonne voie, celle du développement. La conditionnalité des annulations de dettes est effectivement indispensable. Il sera difficile de tenir l'échéance fixée à la fin de 2007, notamment parce que l'hétérogénéité des six régions ACP est considérable. Un programme de mise à niveau dans les domaines sanitaires et phytosanitaires est indispensable. Des plans de développement devraient être mis en place, avec des critères précis qui ne doivent pas se limiter à des ratios économiques ou

commerciaux. Ces critères de développement permettraient de procéder à un démantèlement tarifaire sur mesure, en distinguant les pays émergents des autres pays en développement.

Après avoir observé que le principe de la conditionnalité faisait l'objet d'un consensus parmi ses membres, le **Président Pierre Lequiller** a estimé que le rapport conduisait la Délégation à envisager un programme d'auditions, notamment de MM. Louis Michel, Commissaire européen chargé du développement et de l'aide humanitaire, Peter Mandelson, Commissaire européen au commerce extérieur, et Pascal Lamy, directeur général de l'OMC, et que le sujet devait être évoqué lors des réunions communes avec les commissions des affaires européennes de parlements des autres Etats membres. Les positions britannique, allemande et des pays nordiques ne sont pas très différentes de celle de la France.

Le **rapporteur** a insisté sur le fait que deux négociations, qui ne sont pas totalement indépendantes l'une de l'autre, se superposent, celle sur les APE et celle sur l'OMC. L'Europe doit envoyer un message clair aux pays relevant de la première.

Sur proposition du rapporteur, la Délégation a ensuite *adopté* à l'unanimité les *conclusions* suivantes :

« La Délégation,

Vu l'article 88-4 de la Constitution ;

Vu l'accord de partenariat entre les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP) et la Communauté européenne et ses Etats membres, appelé Convention de Cotonou ;

Considérant que le partenariat est centré sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté dans les pays ACP et qu'à ce titre les Objectifs du Millénaire pour le Développement, souscrits par tous les membres de l'ONU, doivent sous-tendre la coopération entre l'Union européenne et les pays ACP ;

Considérant que ce grand dessein pourrait être remis en cause par l'issue des négociations engagées, depuis 2002, entre la Commission européenne et les six régions regroupant les pays ACP pour conclure des accords de partenariat économique (APE), lesquels visent à substituer un régime de libre-échange au régime commercial actuel, fondé sur des préférences non-réciproques accordées aux pays ACP, et ce en raison :

- d'une approche de la négociation dominée par le souci de mettre en conformité la coopération commerciale entre les partenaires avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en respectant le délai, fixé jusqu'au 31 décembre 2007, par l'Organisation ;

- du non-respect du principe fondamental de la différenciation, lequel est consacré par l'article 2 de la Convention de Cotonou, qui prévoit que les « modalités et les priorités de la coopération varient en fonction du niveau de développement du partenaire, de ses besoins, de ses performances et de sa stratégie de développement à long terme » ;

- de la volonté de la Commission européenne d'imposer l'ouverture de négociations sur des sujets - l'investissement, la concurrence et les marchés publics - qui ont été retirés de l'ordre du jour des négociations commerciales multilatérales ;

- d'une programmation de l'aide versée au titre Fonds européen de développement (FED) qui est détournée pour s'orienter principalement vers la mise en place des futurs accords commerciaux ;

1. Est gravement préoccupée par le fait que la mise en œuvre du libre-échange, malgré les précautions actuellement envisagées par la Commission européenne, entraînera un choc fiscal, agricole, industriel et sur la balance des paiements d'une telle ampleur pour nos partenaires, qu'il pourrait compromettre la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, alors que l'Afrique subsaharienne souffre, dans ce domaine, de retards si inquiétants qu'ils constituent une menace pour la paix et la stabilité internationales ;

2. Estime que si les négociations se poursuivent dans la même voie, l'Union européenne commettrait une erreur stratégique, politique, économique et sociale à l'égard des pays ACP, qui se paiera par l'effritement d'une relation indispensable à la construction d'un monde plus sûr et plus juste et au rayonnement ainsi qu'au poids de l'influence européenne ;

3. Demande que le Conseil des ministres de l'Union européenne, à la suite d'une initiative conjointe de la France et du Royaume-Uni, donne rapidement un nouveau mandat de négociations à la Commission européenne fondé sur les principes suivants :

- le régime actuel d'accès des pays ACP au marché européen doit être maintenu, tandis que la capacité de ces pays à respecter les normes sanitaires et techniques de l'Union européenne doit être aidée et renforcée ;

- la libéralisation des échanges avec l'Union européenne ne doit intervenir qu'après une phase de consolidation des unions économiques et douanières de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la mise en place, avec l'appui du FED, de stratégies nationales et régionales de développement dans les domaines de l'éducation, de la santé et des infrastructures et de la mise à niveau de l'appareil de production ;

- l'étendue, les étapes et la durée de mise en œuvre de la libéralisation doivent être déterminées en fonction du respect de critères économiques et sociaux de développement, liés à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, tandis qu'un mécanisme de suivi et d'évaluation des effets du désarmement tarifaire doit permettre de revenir, en permanence, sur les phases de ce dernier ;

- la liste des produits sensibles exclus du champ de la libéralisation doit englober au moins les productions indispensables au maintien des agricultures vivrières de subsistance et du tissu industriel présent et futur des pays ACP ;

- la négociation des nouveaux sujets liés au commerce ne doit s'ouvrir qu'à la demande expresse des régions regroupant les pays ACP ;

- l'Union européenne doit s'associer aux propositions faites par les pays ACP à l'OMC pour accorder un traitement tarifaire particulier aux produits agricoles liés à leur sécurité alimentaire, ainsi qu'à leurs préférences commerciales, et pour réviser l'article XXIV du GATT qui encadre la constitution des zones de libre-échange, afin de préciser que la réciprocité exigée par cette disposition doit tenir compte des besoins particuliers des pays en développement faibles et vulnérables ;

4. Demande que l'aide européenne versée aux pays ACP par l'intermédiaire du FED soit destinée prioritairement à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, ainsi qu'à la mise en place de politiques agricoles, industrielles et extractives assurant la participation des couches les plus pauvres de la population à la croissance, en exigeant de nos partenaires un respect total des principes de bonne gouvernance, dont les manquements, qui n'ont que trop duré, doivent être impérativement sanctionnés. »

II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Sur le rapport du **Président Pierre Lequiller**, la Délégation a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Point A

Aucune observation n'ayant été formulée, la Délégation *a approuvé* les textes suivants :

➤ *Commerce extérieur*

- proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés (version codifiée) (document **E 3167**) ;

- proposition de règlement du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (document **E 3168**) ;

- proposition de règlement du Conseil portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des îles mineures de la mer Egée et modifiant le règlement (CE) n° 1782/2003 (document **E 3172**) ;

➤ *Droit commercial*

- proposition de directive du Parlement européen et du Conseil en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative (version codifiée) (document **E 3154**) ;

➤ *Pêche*

- proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la qualité requise des eaux conchylicoles (version codifiée) (document **E 3153**) ;

➤ *Questions budgétaires et fiscales*

- avant-projet de budget rectificatif n° 4 au budget général 2006 - Etat général des recettes (document **E 3103-4**) ;

- proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme communautaire pour améliorer le fonctionnement des systèmes d'imposition sur le marché intérieur (Fiscalis 2013) (document **E 3152**) ;

➤ *Relations extérieures*

- communication de la Commission - Un nouveau partenariat global avec le Groenland matérialisé par une déclaration conjointe et une décision du Conseil adoptée en vertu de l'article 187 du traité CE. Proposition de décision du Conseil sur les relations entre la Communauté européenne, d'une part, et le Groenland et le royaume de Danemark, d'autre part (document **E 3132**) ;

➤ *Transports*

- proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le deuxième programme « Marco Polo » pour l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises (« Marco Polo II ») (document E 2667).

Point B

➤ *Agriculture*

- proposition de règlement du Conseil fixant les règles applicables à la modulation facultative des paiements directs prévus par le règlement (CE) n° 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant le règlement (CE) n° 1290/2005 (document E 3165).

M. François Guillaume, rapporteur, a précisé que dans son accord de décembre 2005 sur les perspectives financières pour 2007–2013, le Conseil européen a introduit la possibilité pour les Etats membres de « moduler », c'est-à-dire de réduire, les paiements directs relevant du 1^{er} pilier de la PAC, jusqu'à concurrence de 20 %, et d'affecter les montants libérés à leurs programmes de développement rural (2^{ème} pilier de la PAC). La France, par la voix du ministre de l'agriculture, a indiqué, de manière répétée, qu'elle ne fera pas usage de la modulation, afin de ne pas diminuer le montant des aides directes versées aux agriculteurs.

Le rapporteur a indiqué que la modulation pose deux problèmes de fond :

– ce dispositif permet de réduire le montant des aides directes aux agriculteurs ;

– le nouveau cadre des actions structurelles est conçu de telle manière que les territoires ne sont plus éligibles aux aides pour les prochaines perspectives financières. Ce seront les projets qui seront éligibles, ce qui aura pour effet, avec la modulation, de saupoudrer les crédits du deuxième pilier non plus sur les seuls agriculteurs mais sur les différents acteurs d'une zone rurale.

Compte tenu de ces observations, la Délégation a *approuvé*, sur la proposition du rapporteur, *les conclusions* dont le texte figure ci-après :

« *La Délégation,*

- *Vu l'article 88-4 de la Constitution,*

- *Vu la proposition de règlement du Conseil fixant les règles applicables à la modulation facultative des paiements directs prévus par le règlement (CE) n° 1782/2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant le règlement (CE) n° 1290/2005 (COM(2006)0241 final/document E 3165) ;*

1. Demande à la Commission européenne de respecter les termes de l'accord du Conseil européen de décembre 2005 sur les perspectives financières prévoyant que les

montants transférés à l'appui de mesures en faveur du développement rural, au titre de la modulation facultative, ne sont pas soumis aux règles relatives au cofinancement national et aux dépenses minimales par axe prévues dans le règlement concernant le soutien au développement rural,

2. Recommande l'adoption, dans le règlement, d'une clause de révision annuelle permettant aux Etats membres d'ajuster, au cours de la période 2007-2013, le taux annuel de modulation qu'ils choisissent d'appliquer à la hausse comme à la baisse ;

3. Soutient la position du gouvernement français concernant la non application, dans notre pays, de la modulation facultative, laquelle réduirait les aides versées aux agriculteurs à l'heure où ils doivent s'adapter au nouvel environnement créé par les réformes successives de la politique agricole commune, l'incertitude concernant les contours de cette politique après 2013 et la remise en cause de la préférence communautaire au sein de l'Organisation mondiale du commerce. »

➤ *Education*

- proposition de décision du Conseil relative à la signature de l'accord entre la Communauté européenne et le gouvernement du Canada établissant un cadre de coopération dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la formation et de la jeunesse. Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et le gouvernement du Canada établissant un cadre de coopération dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la formation et de la jeunesse (document **E 3178**).

Sur proposition du **Président Pierre Lequiller**, la Délégation a approuvé ce document.

➤ *Espace de liberté, de sécurité et de justice*

- proposition de décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre la criminalité organisée (document **E 2839**).

M. Thierry Mariani, rapporteur, a précisé que ce projet de décision-cadre vise à renforcer l'action commune du 21 décembre 1998 sur la participation à une organisation criminelle, afin de renforcer l'efficacité de la lutte contre la criminalité organisée. Il reprend ainsi, dans un instrument contraignant, la définition de l'organisation criminelle figurant dans l'action commune de 1998, impose aux Etats membres d'incriminer la participation à une telle organisation et harmonise les sanctions applicables.

M. Thierry Mariani a indiqué que de fortes divergences sont apparues entre les Etats membres lors de l'examen de ce texte, conduisant à des modifications substantielles et à réduire son degré d'ambition. Une option entre l'incrimination de l'« association de malfaiteurs » et la « *conspiracy* » a été introduite à la demande des pays anglo-saxons. L'incrimination de la direction d'une organisation criminelle a été supprimée. Les pays nordiques ont en outre obtenu un considérant précisant que tout Etat peut exiger que des actes matériels aient été réalisés pour que les infractions visées soient commises. Le niveau des sanctions a également été sensiblement réduit.

La plus value apportée par le texte apparaît dès lors minimale par rapport aux instruments existants, tels que l'action commune de 1998 et la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, dite « convention de Palerme ». Ce faible degré

d'harmonisation démontre à nouveau, s'il en était besoin, les inconvénients attachés à l'unanimité, et l'utilité d'activer la « clause passerelle » prévue à l'article 42 du traité sur l'Union européenne.

M. Jérôme Lambert a souhaité savoir si ce texte conduirait à modifier la législation française relative à l'association de malfaiteurs.

M. Thierry Mariani, rapporteur, a indiqué que la décision-cadre n'entraînerait vraisemblablement aucune modification du droit français, compte tenu de la suppression de l'incrimination relative à la direction d'une organisation criminelle (qui n'existe, en droit français, qu'en matière de terrorisme et de stupéfiants).

Le Président Pierre Lequiller a déclaré que le traité établissant une Constitution pour l'Europe aurait permis de progresser plus vite sur ces sujets, grâce au passage à la majorité qualifiée, alors que l'activation de la « clause passerelle » de l'article 42 TUE sera difficile, compte tenu de l'opposition de certains Etats membres, comme l'Allemagne.

A l'issue de ce débat, la Délégation *a adopté les conclusions suivantes* sur cette proposition de décision-cadre :

« La Délégation pour l'Union européenne,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre la criminalité organisée (COM [2005] 6 final / E 2839),

1. Souhaite l'adoption d'une définition commune de l'organisation criminelle et des infractions relatives à la participation et à la direction d'une telle organisation ;

2. Déploie le faible degré d'harmonisation apporté par la proposition de décision-cadre relative à la lutte contre la criminalité organisée, à la suite des modifications apportées par le Conseil ;

3. Regrette, en particulier, la disparition de l'infraction liée à la direction d'une organisation criminelle, que tout Etat membre puisse exiger la réalisation des actes matériels pour que l'infraction soit commise, ainsi que la réduction du niveau des sanctions applicables ;

4. Appelle le Conseil à faire usage de la « clause passerelle » prévue à l'article 42 du traité sur l'Union européenne, afin de donner à un nouvel élan à l'Europe de la justice. »

- communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen établissant un programme-cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires pour la période 2007-2013. Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires ». Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires ». Proposition de décision du Conseil portant création du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers pour la période 2007-2013 dans le cadre du

programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires ». Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds européen pour le retour pour la période 2008-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires » (document E 2935).

M. Thierry Mariani, rapporteur, a indiqué que cette communication de la Commission constitue un programme-cadre intitulé « Solidarité et gestion des flux migratoires » et doté d'un budget d'environ 3 517 millions d'euros. Ce programme s'inscrit dans le cadre des perspectives financières 2007-2013 et est constitué de quatre propositions de décisions, instituant ou prorogeant quatre fonds européens : le Fonds européen pour les réfugiés, le Fonds pour les frontières extérieures, le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers et le Fonds européen pour le retour. Trois de ces fonds (ceux relatifs aux réfugiés, aux frontières extérieures et au retour) ne soulèvent pas de difficultés majeures. Il en va différemment du Fonds relatif à l'intégration, qui suscite de sérieuses interrogations au regard du principe de subsidiarité.

La Délégation a *approuvé* les propositions de décisions relatives au Fonds européen pour les réfugiés, au Fonds pour les frontières extérieures et au Fonds européen pour le retour, en l'état des informations dont elle dispose, compte tenu de la valeur ajoutée d'une intervention européenne sur ces sujets, et a *adopté les conclusions suivantes* sur la proposition de décision relative au Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers :

« La Délégation pour l'Union européenne,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de décision du Conseil portant création d'un Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires » (COM (2005) 123 final / E 2935),

1. Estime que la proposition de décision portant création d'un Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers n'est pas conforme au principe de subsidiarité, la valeur ajoutée d'une intervention européenne dans ce domaine n'ayant pas été apportée ;

2. Souligne qu'aucun article du traité instituant la Communauté européenne ne permet d'adopter certaines des mesures envisagées, pour lesquelles la Communauté n'est pas compétente ;

3. Invite le Gouvernement français à veiller au respect du principe de subsidiarité et des compétences de la Communauté lors des discussions sur ce texte. »

- proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de la Communauté européenne, d'un arrangement entre la Communauté européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur les modalités de la participation de ces Etats aux activités de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne. Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, d'un arrangement entre la Communauté européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur les modalités de la participation de ces Etats aux activités de l'Agence européenne pour la gestion

de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (document **E 3142**).

M. Thierry Mariani, rapporteur, a indiqué que ces projets de décision visent à autoriser la signature et la conclusion d'un arrangement entre la Communauté européenne, d'une part, et la République d'Islande et le Royaume de Norvège, d'autre part, sur les modalités de la participation de ces Etats aux activités de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (Agence Frontex). La Norvège et l'Islande sont en effet associées à l'espace Schengen, en raison des liens étroits qu'elles entretiennent avec les autres pays scandinaves membres de l'Union européenne. L'accord prévoit que ces deux pays seront représentés au conseil d'administration de l'Agence Frontex, avec un droit de vote limité, et qu'ils contribueront au budget de l'Agence. M. Thierry Mariani a indiqué que cet accord ne pose pas de difficultés particulières.

La Délégation *a approuvé* ce texte.

➤ *Pêche*

- proposition de règlement du Conseil relatif à la conclusion de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et l'Union des Comores (document **E 3097**) ;

- proposition de règlement du Conseil relatif à la conclusion de l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne et la République des Seychelles (document **E 3098**) ;

- proposition de règlement du Conseil relatif à la conclusion de l'accord sous forme d'échange de lettres relatif à la prorogation du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de la République de Guinée-Bissau concernant la pêche au large de Guinée-Bissau pour la période allant du 16 juin 2006 au 15 juin 2007 (document **E 3140**) ;

- proposition de décision du Conseil relative à signature au nom de la Communauté européenne, et à l'application provisoire de l'accord sous forme d'échange de lettres relatif à la prorogation du protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord entre la Communauté économique européenne et le gouvernement de la République de Guinée-Bissau concernant la pêche au large de Guinée-Bissau pour la période allant du 16 juin 2006 au 15 juin 2007 (document **E 3141**).

Sur proposition du **Président Pierre Lequiller**, la Délégation *a approuvé* ces quatre textes.

➤ *Questions fiscales*

- proposition de directive du Conseil concernant les franchises de la taxe sur la valeur ajoutée et des accises perçues à l'importation de marchandises par des voyageurs en provenance de pays tiers (document **E 3094**).

M. Marc Laffineur, rapporteur a rappelé que la proposition visait à actualiser ou modifier les franchises dont bénéficient, s'agissant de la TVA et des accises, les voyageurs venant des pays tiers, extérieurs à l'Union européenne.

Il a estimé fondées les trois réserves du Gouvernement par rapport aux propositions de la Commission, tant sur la distinction, qui n'apparaît pas pertinente, entre, d'une part, le transport aérien, avec des franchises supérieures en valeur et selon le choix des Etats, sur le tabac, et, d'autre part, les autres modes de transport, que sur les seuils relatifs au tabac, qui doivent être des seuils uniques, non modulables et alignés pour tous les Etats membres sur les minima proposés par la Commission, et que sur les alcools, pour lesquels un relèvement des franchises paraît particulièrement inopportun.

Suivant l'opinion du rapporteur, la Délégation a *approuvé* cette proposition d'acte communautaire sous le bénéfice de ces observations.

Enfin, la Délégation a *pris acte de l'accord tacite* de l'Assemblée nationale, en vertu d'une procédure mise en œuvre en 2000, dont a fait l'objet le texte suivant :

- lettre de la Commission du 26 octobre 2005 relative à une demande de dérogation présentée par le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, en application de l'article 27 de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires. Système commun de taxe sur la valeur ajoutée : assiette uniforme (document **E 2993**).

Le **Président Pierre Lequiller** a également rappelé que les documents communautaires seraient directement transmis par la Commission européenne aux assemblées parlementaires nationales à partir du 1^{er} septembre, et que la Délégation procéderait donc à leur examen au titre de la subsidiarité, MM. Jérôme Lambert et Didier Quentin en étant rapporteurs. Il a indiqué que le Parlement néerlandais venait de recourir à cette procédure en transmettant directement ses observations à la Commission européenne, sur une proposition de directive relative aux mesures pénales visant à assurer le respect des droits de propriété intellectuelle, qu'elle estime contraire aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.