



N° 2876

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 juin 2015

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
Député

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 1239.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LES RELATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE AVEC L'AFRIQUE DU SUD	7
A. L'ACCORD SUR LE COMMERCE, LE DÉVELOPPEMENT ET LA COOPÉRATION	7
1. Les objectifs et ambitions de l'accord de 1999	7
2. Les questions commerciales	8
a. Le titre II : « Commerce »	8
b. Le titre III : Les questions liées au commerce	9
3. La coopération économique (Titre IV)	10
4. Les autres coopérations	10
B. LE PARTENARIAT STRATÉGIQUE DE 2007	11
C. LE BILAN DE L'ACCORD DE 1999	12
1. Le dialogue politique	12
2. Les relations commerciales	13
3. Les coopérations	14
II. L'ACCORD DE MODIFICATION DU 11 SEPTEMBRE 2009	17
A. L'ÉTENDUE DES MODIFICATIONS ET LEURS FONDEMENTS	17
1. Considérations liminaires	17
2. Les modifications apportées aux dispositions en matière de coopération économique	18
3. Les changements apportés à la coopération au développement	20
4. Les révisions sur d'autres aspects	21

B. LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION EN MATIÈRE SÉCURITAIRE.....	23
1. Les raisons de cette nouvelle thématique.....	23
2. Le détail des nouveaux articles.....	24
CONCLUSION	29
EXAMEN EN COMMISSION	31
ANNEXE 1 : AUDITIONS	33
ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	35

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Dès la fin de l'apartheid, l'Union européenne et l'Afrique du Sud ont développé une relation politique forte. Partageant les mêmes valeurs, elles n'ont cessé d'affirmer leur volonté de dialoguer et de coopérer. Plusieurs accords sont venus concrétiser l'ambition d'intensifier les relations, en premier lieu l'accord sur le commerce, le développement et la coopération, signé en 1999, qui en a fixé le cadre global. En second lieu, le partenariat stratégique, conclu en 2007, a mis en évidence la qualité de la relation bilatérale entre l'Europe et l'Afrique du Sud et a souligné l'intention commune d'en renforcer la cohérence et la dimension politique.

C'est dans ce contexte que le présent projet de loi autorisant la ratification de l'accord de 2009 modifiant celui de 1999 est soumis à la représentation nationale. Il 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 et le rôle de l'Afrique du Sud, tant sur les plans économiques que politiques, qu'elle entend jouer et qui lui sont reconnus. Cela étant, il n'est pas inutile de rappeler que pour être l'un des géants du continent, membre des BRICS et du G20, l'Afrique du Sud n'en reste pas moins encore fragile, compte tenu de l'héritage de l'apartheid. Plus de vingt ans après sa disparition, le pays reste confronté à d'importants et nombreux défis.

Défis politiques en premier lieu : l'ANC a gardé son hégémonie totale, bâtie sur la légitimité historique de son combat, et aucune alternance n'est encore intervenue depuis les premières élections libres en 1994. Pour autant, les tensions internes sont fortes, l'opposition libérale monte peu à peu en puissance sur fond de frustrations sociales que les scandales ne font qu'aiguïser. La situation sociale est très tendue : si l'Afrique du Sud est aujourd'hui la deuxième puissance économique du continent, si elle a réussi à enregistrer d'importants progrès depuis la fin de l'apartheid, notamment sur le plan de la réduction de l'extrême pauvreté, c'est aussi un pays dans lequel les inégalités sont aujourd'hui supérieures à ce qu'elles étaient il y a vingt ans. Le chômage massif, la structure du tissu économique, la violence endémique, la difficulté du pays à redresser son taux de croissance après avoir été sévèrement touché par la crise de 2009, ou encore la piètre qualité du dialogue social qui voit se multiplier les grèves dures - dont certaines, dans les mines, ont été réprimées dans le sang - ou enfin, l'apparition d'émeutes raciales il y a quelques mois, invraisemblables au pays de l'ex-apartheid, sont autant d'éléments préoccupants. Les accords de coopération et de partenariat que l'UE conclut avec l'Afrique du Sud n'en ont que plus de pertinence.

I. LES RELATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE AVEC L'AFRIQUE DU SUD

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.

A. L'ACCORD SUR LE COMMERCE, LE DÉVELOPPEMENT ET LA COOPÉRATION

Avant d'étudier le projet d'accord de 2009 aujourd'hui soumis à la représentation nationale, il est nécessaire de revenir sur les antécédents, à savoir l'accord conclu en 1999, qu'il modifie, et d'en tirer le bilan.

1. Les objectifs et ambitions de l'accord de 1999

Le premier accord, conclu entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud le 11 octobre 1999, visait plusieurs objectifs, qui sont énumérés au titre I. Il s'agissait en premier lieu de fournir le cadre approprié du dialogue entre les deux parties pour encourager l'intensification des relations dans les divers domaines pris en compte. Les ambitions affichées portaient en grande partie sur les aspects économiques : l'article 1^{er} de l'accord indiquait l'objectif de « *soutenir les efforts menés par l'Afrique du Sud en vue de consolider les bases économiques et sociale de son processus de transition ; de promouvoir la coopération régionale et l'intégration économique dans la région de l'Afrique australe afin de contribuer à son développement économique et social harmonieux et durable ; d'encourager l'essor et la libération du commerce des marchandises, des services et des capitaux entre les parties ; d'encourager l'intégration harmonieuse et progressive de l'Afrique du Sud dans l'économie mondiale ; de promouvoir la coopération entre la Communauté et l'Afrique du Sud conformément à leurs compétences respectives et dans leur intérêt mutuel.* »

Le respect des principes démocratiques, des Droits de l'Homme, des libertés fondamentales, des principes de l'État de droit, « *constitue un élément essentiel du présent accord* » aux termes de son article 2 et inspire les politiques internes et internationales des parties. Enfin, l'accord institue le principe d'un dialogue politique régulier entre l'UE et l'Afrique du Sud, pour accompagner et consolider la coopération, et contribuer à l'établissement de liens durables de solidarité ainsi qu'à l'enrichissement et au renouvellement de cette coopération.

Aux termes de l'article 4 de l'accord de 1999, le dialogue politique porte sur tous les sujets présentant un intérêt pour les parties, se tient notamment aux niveaux ministériels, diplomatiques, et via toute modalité pertinente susceptible de

la consolider et d'en accroître l'efficacité. Il est notamment destiné à une meilleure compréhension réciproque, à renforcer la convergence de vues entre les parties, à promouvoir la justice sociale, à contribuer à la mise en place de conditions nécessaires à l'élimination de la pauvreté, comme de toute forme de discrimination.

Ces principes affirmés, l'accord est ensuite décliné en sept autres titres définissant les axes dans lesquels les parties entendent développer leurs relations bilatérales. Prédominent la dimension commerciale et la coopération.

2. Les questions commerciales

Deux titres de l'accord de 1999 sont consacrés aux questions commerciales.

a. Le titre II : « Commerce »

La principale disposition de l'accord dans ce domaine figure à l'article 5 qui établit que, en conformité avec les dispositions de l'accord instituant l'OMC, les parties « *sont convenues d'établir une zone de libre-échange* », qui sera 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 concernera la libre circulation des marchandises dans tous les domaines, ainsi que sur la libéralisation des échanges de services et la libre circulation des capitaux.

De manière classique, les dispositions du titre énumèrent ensuite les règles fixées concernant l'élimination des droits de douane par la Communauté et l'Afrique du Sud dans les domaines des produits industriels et des produits agricoles.

S'agissant des produits industriels, un certain nombre de droits de douane à l'importation ont été éliminés par les deux parties dès l'entrée en vigueur de l'accord, d'autres, selon un calendrier échelonné sur une durée de six ans pour la Communauté (article 11), de douze ans pour l'Afrique du Sud (article 12). Les parties devaient examiner les possibilités de libéralisation plus poussée, au vue de l'examen du développement industriel de l'Afrique du Sud, en matière automobile notamment.

Concernant les produits agricoles, des principes similaires ont été fixés dans l'accord, aux articles 13 à 16, avec des échelonnements variables selon les produits et leur origine. S'agissant des droits de douane à l'importation des produits sud-africains par la Communauté, ils devaient être éliminés soit immédiatement, soit dans un délai de trois ans, soit dans un délai de dix ans, selon leur nature. L'importation de produits agricoles européens par l'Afrique du Sud obéit aux mêmes règles, avec des calendriers légèrement plus favorables, jusqu'à douze pour l'élimination des droits. En outre, aux termes de l'article 17, l'Afrique

du Sud a la possibilité de demander un calendrier d'élimination accélérée des droits de douane « *appliqués aux importations de produits agricoles en Afrique du Sud, associé à l'élimination de toutes les restitutions à l'exportation pour les exportations vers l'Afrique du Sud des mêmes produits originaires de la Communauté.* », laquelle n'est pas tenue d'accéder à la requête sud-africaine. L'article 16 prévoit que des mesures de sauvegarde agricole peuvent être prises par l'une ou l'autre partie lorsque les importations « *causent ou risquent de causer de graves perturbations sur les marchés de l'autre partie* ». Une clause de révision est également prévue à l'article 18, destinée à envisager des mesures complémentaires si les parties les estiment utiles au processus de libéralisation de leurs échanges commerciaux.

b. Le titre III : Les questions liées au commerce

Le troisième titre de l'accord est consacré à un certain nombre de dispositions destinées à faciliter les échanges commerciaux entre les parties.

Une dizaine d'articles, 19 à 28, détaillent les « *dispositions communes* » qui sont prises en ce sens. Elles portent par exemple sur la levée des restrictions quantitatives aux importations et exportations, dès l'entrée en vigueur de l'accord, aux consultations régulières en matière de stratégies et de modalités pratiques de la politique agricole, sur l'interdiction de mesures fiscales discriminatoires. L'article 24 généralise la question des clauses de sauvegarde abordée en matière agricole à l'article 16, et permet aux parties concernées de prendre les mesures appropriées pour mettre en œuvre des mécanismes de surveillance ou de sauvegarde transitoires. S'agissant de l'Afrique du Sud, elles ne peuvent concerner que des industries naissantes ou des secteurs confrontés à de graves difficultés causées par les importations ne provenance de la Communauté (article 25).

Trois articles réaffirment les obligations des parties en vertu de l'accord général sur le commerce des services, GATS, précisent que la Communauté et l'Afrique du Sud s'efforceront d'étendre la portée de l'accord à la plus grande libéralisation des services entre elles (article 30), et qu'elles s'efforcent aussi « *d'appliquer effectivement le principe de l'accès illimité au marché et au trafic maritime internationaux* », article 31.

Cette partie prévoit également les dispositions relatives à la circulation des capitaux, aux paiements courants, à effectuer dans une monnaie librement convertible, ainsi qu'aux mesures qu'un État membre de la Communauté ou l'Afrique du Sud à la possibilité de prendre en cas de difficulté de sa balance des paiements.

Les règles de la politique de concurrence entre les parties sont fixées par les articles 35 à 40. Elles définissent les incompatibilités, prohibent les pratiques anticoncurrentielles et posent le principe de la courtoisie dans les relations commerciales. L'aide publique qui favoriserait certaines entreprises ou marchandises est incompatible (article 41) avec l'accord et justifie des mesures

correctives (article 42), chaque partie veillant à la transparence de son aide publique (article 43).

Un certain nombre d'autres dispositions relatives au commerce sont prévues, qui portent sur les marchés publics (article 45), la propriété intellectuelle (article 46), la normalisation, les douanes ou les statistiques.

3. La coopération économique (Titre IV)

Dans le prolongement des dispositions relatives aux échanges commerciaux, les parties conviennent de développer une coopération dans les *« domaines économiques et industriels sur la base d'avantages mutuels et dans l'intérêt de l'Afrique australe dans son ensemble (...) »* (article 50). De nombreux domaines sont concernés, en premier lieu l'industrie, pour laquelle la coopération vise à encourager la coopération entre opérateurs économiques, à soutenir les efforts de restructuration et de modernisation de l'industrie, à favoriser le développement de l'initiative privée, à promouvoir une meilleure utilisation des ressources humaines et du potentiel industriel de l'Afrique du Sud (article 51).

La protection et la promotion des investissements, le développement des échanges, le soutien aux micro, petites et moyennes entreprises, sont également des secteurs sur lesquels la coopération économique instituée dans le cadre de l'accord met l'accent. C'est également le cas de la société de l'information, du secteur postal, de ceux de l'énergie, de l'exploitation minière et des minerais, des transports, du tourisme, de l'agriculture, de la pêche, des services ou de la politique des consommateurs et de la protection de leur santé, pour lesquels les articles 54 à 64 présentent les axes de travail destinés à privilégier les relations et à développer l'économie de chacun des secteurs.

4. Les autres coopérations

Le titre V de l'accord porte sur la coopération au développement entre la Communauté et l'Afrique du Sud, qui, selon ce qui est convenu à l'article 65, *« contribue, notamment, au développement économique et social durable et harmonieux de l'Afrique du Sud, à son insertion dans l'économie mondiale et à la consolidation des bases d'une société démocratique et d'un État de droit, dans lequel les Droits de l'Homme, dans leurs aspects politiques, sociaux et culturels, et les libertés fondamentales, sont respectés. »*

Les articles suivants 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.

D'autres domaines de coopération sont également abordés, plus marginalement, tel que la science et la technologie, l'environnement, la culture, les questions sociales, les informations, la presse et l'audiovisuel, les ressources humaines, la lutte contre la drogue et le blanchiment de capitaux, la protection des données et la santé.

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 matière. 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.

Les articles suivants traitent des aspects financiers de la coopération, versée sous forme d'aides non remboursables ou de prêts. Les dispositions finales de l'accord n'appellent pas de commentaire particulier : elles portent sur les aspects de mise en œuvre institutionnelle - un conseil de coopération est institué à l'article 97 -, sur la durée de l'accord, illimitée, les règles d'application, de règlements des différends, de modification de langues ou d'entrée en vigueur.

B. LE PARTENARIAT STRATÉGIQUE DE 2007

En 2006, argumentant sur le fait que l'Afrique du Sud avait considérablement évolué en douze ans, tant sur les plans politique qu'économique, que c'était désormais « *une nation de premier plan, qui joue un rôle de médiation en faveur de la paix dans la région et sur le continent africain. Elle se fait entendre non seulement en Afrique mais aussi dans les institutions multilatérales mondiales* »⁽¹⁾, la Commission a proposé au Conseil et au parlement européen de franchir une nouvelle étape dans la relation, d'autant plus opportune que l'UE avait adopté précédemment plusieurs documents de stratégie concernant sa coopération avec les pays du sud.

Dans ce contexte, l'Afrique du Sud apparaissait comme « *le partenaire naturel de l'Europe sur le continent africain et sur la scène mondiale* », comme l'accord de 1999, qui constitue la base juridique de leurs relations et repose sur des valeurs communes et des liens étroits, l'avait concrétisé. Il apparaissait toutefois nécessaire de donner une plus grande cohérence à ces relations qui devaient « *être guidées par des objectifs clairs et une vision politique commune, tournée vers l'avenir, en vue de renforcer l'action politique commune.* »

Tirant le bilan positif des quelques années d'application de l'accord de 1999, qui avait permis de nouer un dialogue politique régulier et de mener des

(1) *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Vers l'établissement d'un partenariat stratégique entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud* /* COM/2006/0347 final ; 28 juin 2006

coopérations fructueuses dans les divers domaines, la Commission, les États membres et l'Afrique du Sud ont convenu qu'il était nécessaire de prendre de nouvelles mesures pour veiller à ce que leurs relations évoluent vers un partenariat pleinement stratégique reflétant le rôle de phare joué par l'Afrique du Sud sur le continent et sa position d'acteur clef sur la scène internationale. Il s'agissait d'avoir un cadre unique et cohérent qui poursuive des objectifs définis de façon claire et conjointe et couvre tous les domaines de coopération, et auquel soient associés l'ensemble des acteurs concernés. Cela supposait de passer « *du dialogue politique à une coopération politique stratégique et à des objectifs communs sur des questions régionales, africaines et mondiales* » pour rechercher des points d'entente sur les questions d'intérêt mutuel, soutenir les programmes politiques respectifs des deux parties et mener une action politique commune au niveau régional, à celui du continent africain ou à l'échelle mondiale.

Cela invitait également à renforcer la coopération existante, en l'étendant « *aux domaines social, culturel et environnemental.* » Parmi les axes à renforcer, figuraient l'approfondissement du libre-échange prévu dans l'accord de 1999, le développement de la coopération dans divers domaines liés au commerce ou, plus largement, sur les questions économiques et sociales, ou encore scientifiques et technologiques, en vue d'applications pratiques et industrielles, pour garantir un impact immédiat sur la croissance économique et l'emploi.

En matière d'aide au développement, l'apport de l'UE devait mieux prendre en compte le contexte particulier de l'Afrique du Sud et mettre l'accent sur la valeur ajoutée apportée par la contribution européenne, répondre aux priorités du pays et être pleinement conforme aux politiques économiques et sociales du pays, et garantir la protection des ressources naturelles et de l'environnement. Divers autres aspects devaient aussi être abordés, telles des coopérations sur le changement climatique, la politique régionale, les technologies de l'information et de la communication, les questions sociales, ainsi que l'éducation et la formation, la coopération culturelle, et la lutte contre la criminalité internationale.

C. LE BILAN DE L'ACCORD DE 1999

Comme on l'a vu, depuis la fin de l'apartheid, les relations bilatérales de l'Union européenne et de l'Afrique du Sud ont connu un développement positif dont l'accord de 1999 a constitué la pièce maîtresse. Les ambitions du partenariat stratégique de 2007 que l'on vient de présenter dans leurs grands axes en témoignent.

1. Le dialogue politique

Le dialogue politique entre l'UE et l'Afrique du Sud se déroulait depuis la fin du régime de l'apartheid dans le cadre de discussions informelles au niveau des chefs de mission, et de visites d'hommes politiques et de hauts fonctionnaires dans l'UE comme en Afrique du Sud. Il s'est structuré grâce à l'article 4 de l'accord de

1999, 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 du texte. Depuis 2004, il se réunit au niveau ministériel, et aborde les questions politiques. Ce dialogue, considéré comme essentiel par les deux parties, a logiquement connu un nouveau développement avec 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. Ces réunions permettent notamment d'aborder les sujets internationaux et régionaux d'intérêt commun. 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 ⁽¹⁾.

2. Les relations commerciales

Comme on l'a vu, sur le plan commercial, l'accord de 1999 a établi un régime préférentiel dans le cadre d'une zone de libre-échange, qui 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 : leurs échanges commerciaux représentent le tiers du total de ses échanges. L'UE concentre aussi aujourd'hui près d'un quart des exportations sud-africaines et assure près du tiers des importations de Pretoria. L'Afrique du Sud est également le principal partenaire commercial de l'UE en Afrique. Les exportations 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.

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. Plusieurs produits sensibles (aluminium...) restent exclus de la libéralisation. Certains produits agricoles (fruits en conserve...) font l'objet d'une libéralisation partielle.

(1) La Communauté de développement de l'Afrique australe, (Southern African Development Community), est aujourd'hui composée de quinze États membres. Les neuf membres fondateurs - Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe - ont été rejoints par les pays suivants : Namibie, Afrique du Sud, Maurice, RDC, Madagascar, Seychelles

Les pays européens figurent également en bonne place en termes d'investissements directs, puisque les deux premiers pays pourvoyeurs de fonds privés sont le Royaume Uni et les Pays Bas, qui concentrent près de la moitié des flux en 2011.

3. Les coopérations

Confrontée à de nombreuses difficultés en ce qui concerne la pauvreté, l'inégalité et le chômage, l'Afrique du Sud peut, comme pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, bénéficier de l'aide au développement. Elle est le premier bénéficiaire de l'aide communautaire sur le continent et la Commission et les États membres, à eux deux, apportent à peu près 70 % du total des ressources fournies par les bailleurs, ce qui représente environ 1,3 % du budget de l'État et 0,3 % de son PIB. L'Union européenne est de loin le donateur le plus important de l'Afrique du Sud.

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€. La programmation s'est concentrée sur les provinces défavorisées - Eastern Cape, KwaZulu-Natal et Limpopo - et sur l'accès aux services sociaux de base, l'appui à la croissance économique, le renforcement de la démocratie et l'intégration régionale.

Entre 2007 et 2013, la coopération, dotée de 980 M€ a relevé du nouvel Instrument de Coopération au Développement (ICD). Selon les données de la Commission, une enveloppe annuelle de près de 130M€ financée sur le budget communautaire, est versée au pays. 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, en vue de contribuer à la lutte contre le VIH/SIDA dans le pays.

Le programme indicatif pluriannuel (PIP) pour l'Afrique du Sud, pour la période 2014-2017 s'élève à 241 M€ ; il a été approuvé lors du 114^e comité ICD en juillet 2014. Il porte sur trois secteurs principaux : création d'emplois; éducation, formation et innovation; et mise en place d'un État apte et capable de développement.

De son côté, la Banque européenne d'investissement a accordé entre 1995 et 2012 des prêts pour un montant total de 1,3 Md€, 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 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.

S'agissant des coopérations engagées dans les autres domaines de l'accord, on relève la contribution croissante d'organismes sud-africains aux programmes-cadres de recherche et de développement technologique, et on souligne que les organismes de recherche sud-africains ont grandement facilité la coopération scientifique internationale entre les projets de recherche européens et ceux d'Afrique sub-saharienne. Divers accords ad-hoc ont été conclus dans le cadre de celui de 1999, portant coopération dans le domaine des mesures sanitaires et phytosanitaires, comme en matière de sécurité alimentaire, de douanes, de vins et spiritueux, etc. enfin, dans le domaine éducatif, les universités sud-africaines participent à plusieurs partenariats internationaux financés dans le cadre du programme *Erasmus Mundus*. Un petit nombre d'étudiants sud-africains ont bénéficié de bourses d'étude pour préparer des masters en Europe. Des bourses ont également été attribuées dans le cadre des actions Marie Curie du sixième programme-cadre de recherche.

II. L'ACCORD DE MODIFICATION DU 11 SEPTEMBRE 2009

A. L'ÉTENDUE DES MODIFICATIONS ET LEURS FONDEMENTS

1. Considérations liminaires

La révision de l'accord de 1999 était prévue dans le texte initial dont l'**article 18** précisait qu'au plus tard cinq ans après son entrée en vigueur, « *la Communauté et l'Afrique du Sud considèrent les mesures supplémentaires dans le cadre du processus de libéralisation de leurs échanges commerciaux. À cet effet, elles procèdent à un examen, en particulier mais pas exclusivement, des droits de douane applicables (...)* » aux différents produits tels qu'ils figurent dans les diverses listes annexées. Plus largement, parmi les dispositions finales, l'**article 103** prévoyait aussi que dans le même délai, les parties examinaient l'accord « *afin d'envisager les éventuelles conséquences d'autres arrangements susceptibles de l'affecter.* »

De son côté, comme on l'a souligné le partenariat stratégique conclu en 2007 a eu pour finalités de renforcer le dialogue politique entre l'UE et l'Afrique du sud, jusqu'à la prise de positions politiques et des actions communes, notamment sur les questions régionales et mondiales, ainsi que l'approfondissement et le renforcement de la coopération. Dans cet ordre d'idées, la pleine application et la révision de l'accord de 1999 s'imposait d'autant plus.

C'est sur ces bases qu'après avoir procédé à son évaluation en 2004 et convenu à la nécessité de procéder à certaines modifications, les parties ont conclu en septembre 2009 l'accord dont il est proposé à la représentation nationale d'autoriser la ratification.

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

Les trois derniers sont des plus 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 ont été remplacés en tout ou partie par un nouveau texte, d'autres ont été modifiés, c'est le cas pour la plupart. Dix articles nouveaux ont également été ajoutés. Ils portent majoritairement sur les problématiques sécuritaires.

Pour l'essentiel, les trois premiers titres de l'accord de 1999 n'ont pas été révisés, si ce n'est très marginalement, ainsi qu'on le verra plus loin. Il en est de même des « *Objectifs, principes généraux et dialogue politique* », objets du titre I, ou des dispositions relatives au commerce, dont traitent les titres II et III.

2. 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** de l'accord, qui est intégralement remplacé par des dispositions nouvelles. L'article du texte de 1999, intitulé « *Société de l'information – télécommunications et technologies de l'information* » était devenu obsolète, compte tenu de l'évolution rapide que le secteur a connue ces dernières années.

Le **nouvel article 55**, plus resserré, redéfinit les objectifs de la coopération, qui vise à « *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 PMME⁽¹⁾ ; c) aider la coopération entre les pays de l'Afrique australe dans ce domaine, et plus généralement au niveau du continent.* » Les modalités de la coopération restent globalement les mêmes : dialogue, échanges d'informations et assistance technique, le cas échéant sur les politiques et cadres réglementaires, la possibilité d'interaction entre autorités réglementaires, entreprises, secteurs public et société civile, l'interconnexion des réseaux ou la recherche.

L'**article 57**, relatif à la coopération en matière d'énergie, est modifié en plusieurs points. Certains sont de pure forme, d'autres complètent certains aspects de la coopération. Par exemple, 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 dans cet article pour « *promouvoir la coopération dans le domaine de la réglementation du secteur énergétique en Afrique australe.* » Sur ces questions, on peut préciser que le bouquet électrique sud-africain reste largement dominé par les énergies fossiles à 92,7 % en 2012, dont le charbon pour la majeure partie. Le nucléaire représente 4,8 % de la production d'électricité, suivi par l'hydroélectricité à 2,3 %. La biomasse, le solaire et l'éolien représentent respectivement 0,1 %, 0,02 % et 0,007 % du bouquet électrique sud-africain.

(1) PMME : Petites, moyennes et micro-entreprises

Ensuite, un paragraphe a également été inséré, aux termes duquel « *La coopération inclut les activités de l’Afrique du Sud entreprises dans le cadre de l’initiative Énergie de l’Union européenne pour l’éradication de la pauvreté et le développement durable, des objectifs du Plan de mise en œuvre de Johannesburg et de la commission du développement durable des Nations unies.* » 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 M€ ont ainsi été prêtés sur la période 2007-2013 pour des projets dans le domaine de l’énergie solaire). 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.

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 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, qui encouragent pour cela « *leurs autorités compétentes, les compagnies maritimes, les ports, les organismes de recherche importants, les sociétés d’expédition du fret maritime et de compensation, les sociétés de logistique, les universités et les écoles supérieures à coopérer* ». Au titre des axes de cette coopération, on relève notamment des échange de vues sur leurs activités dans le cadre des organisations maritimes internationales, l’élaboration et l’amélioration de la législation du secteur, le développement d’un service de transport efficace au niveau de l’exploitation et la gestion performantes des ports et des flottes, l’application des normes et des dispositions légales contraignantes en matière de sécurité du transport maritime et prévention de la pollution marine, ou encore la promotion de l’éducation et de la formation maritime, en particulier des gens de mer.

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

3. 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**. Un **article 65 A** est d'ailleurs ajouté à cet effet pour souligner la volonté des parties de réaliser les OMD d'ici à l'échéance de 2015, comme de respecter les engagements pris à la conférence de Monterrey, en matière de financement de l'aide, et de Johannesburg, lors du sommet mondial sur le développement durable.

À cet égard, selon les indications qui ont été données à votre rapporteur, on doit souligner que les performances de l'Afrique du Sud ne semblent pas 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⁾ restant encore vifs et situant l'Afrique du Sud parmi les pays ayant les pires indices au niveau mondial. Il s'agit là pour le pays d'un handicap structurel majeur concernant ses perspectives de développement économique et social. Par ailleurs, la proportion de femmes au Parlement est supérieure à 40 % en 2013.

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

(1) La « Bantu education », instituée en 1953, organisait la ségrégation raciale au sein du système éducatif, du primaire à l'enseignement supérieur. Elle s'est notamment traduite par le fait qu'étaient enseignées aux Noirs 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.

priorité sanitaire numéro un, après les années perdues sous la présidence de Thabo Mbeki, dont les positions en ce domaine ont eu des conséquences dramatiques. 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 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).

Dans sa rédaction initiale, le premier paragraphe de l'**article 66** énumérait les priorités de la coopération au développement. Désormais, il indique simplement que les « *domaines de la coopération au développement seront fixés dans des documents de programmation pluriannuelle adoptés en commun, y compris des documents de programmation conjoints adoptés d'un commun accord avec les États membres de l'UE, conformément aux instruments de coopération pertinents de l'UE.* »

Pour le reste du titre, la plupart des modifications apportées concernent les articles traitant des modalités de mise en œuvre de la coopération. Elles sont d'ordre rédactionnel et substituent des formulations à d'autres. Ainsi « *Plan d'action annuel* » à « *proposition de financement* », à l'**article 71**, « *Conseil des ministres de l'UE* » à « *Conseil de coopération* », aux **articles 76 et 77**. Les **articles 68, 69, 71, 73, 82 et 94** sont également révisés sur des points mineurs de procédure ou de gestion de l'aide qui ne justifient pas que l'on s'y attarde.

4. 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.

L'**article 83** sur la coopération en matière scientifique et technologique était des plus succinct, et renvoyait aux dispositions d'un accord distinct entre les parties, signé en 1997. Lui est substitué 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, dans le contexte des dispositions de l'accord de coopération dans le domaine de la science et de la technologie, conclu en novembre 1997, et dans le contexte du présent accord et des autres instruments pertinents. » Un dialogue régulier permettra d'identifier les priorités. 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.

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 à la formulation initiale qui ne mentionnait que la qualité de l'eau.

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, afin de renforcer la protection et la promotion de la diversité culturelle et d'encourager le dialogue interculturel au niveau international. Selon les précisions qui ont été communiquées à votre rapporteur, la coopération culturelle entre l'UE et l'Afrique du Sud concerne en premier lieu la coopération dans le cadre de l'UNESCO en faveur de la promotion de la diversité culturelle. L'Union contribue aussi au financement de nombreux projets culturels en Afrique du Sud et est également très active dans la promotion du débat d'idées avec le programme « *EU Thinkers* » qui permet à des États membres de faire venir des intellectuels européens en Afrique du Sud. La Facilité de dialogue UE-Afrique du Sud permet aussi de faire venir des experts des États membres de l'UE dans des domaines spécifiques qui intéressent les professionnels et fonctionnaires de la culture en Afrique du Sud.

Plusieurs États membres sont actifs sur le plan culturel dans le pays. C'est notamment le cas de la France qui dispose du 1^{er} réseau culturel. La coopération culturelle entre la France et l'Afrique du Sud fait l'objet, depuis 2010, d'un accord bilatéral, triennal, qui pourrait être actualisé au cours du second semestre 2015. Il couvre les arts visuels et arts vivants, les industries culturelles et créatives (cinéma et télévision, musique, édition), la diversité culturelle et linguistique, ainsi que le patrimoine et les sciences humaines.

L'Allemagne, dont le Goethe Institut à Johannesburg est très actif depuis vingt ans, tout comme le Royaume-Uni avec le British Council, avec un positionnement privilégié sur les industries culturelles et les nouvelles technologies, sont également des partenaires très présents. Le Portugal, avec l'Institut Camoes, de même que l'Autriche, sont également très actifs. Dans une moindre mesure, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique et l'Espagne interviennent aussi.

Enfin, le premier paragraphe de l'**article 86** est remplacé. Au « *dialogue sur la coopération sociale* » est substitué un « *dialogue dans le domaine de l'emploi et de la politique sociale* », dont l'éventail des questions sur lesquelles il porte est étendu à des thèmes tels que le travail décent, la protection sociale, les personnes handicapées, les personnes âgées, les jeunes, sans que cela soit limitatif.

L'**article 91**, protection des données, est modifié pour faire référence aux normes internationales les plus élevées en la matière, la coopération entre les parties devant viser à améliorer le niveau de protection des données à caractère personnel pour qu'il se rapproche de ces standards.

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 détaillée.

1. Les raisons de cette nouvelle thématique

La communication de la Commission relative au partenariat stratégique soulignait que le poids croissant de l'Afrique du sud sur la scène internationale lui faisait occuper une position unique, lui donnant l'autorité politique, supérieure à son poids économique, pour s'exprimer fréquemment au nom des pays émergents et des pays en développement, notamment dans les enceintes internationales. Quand bien même les positions adoptées n'étaient pas toujours identiques, la Commission constatait aussi la fréquente convergence de vues entre l'Afrique du sud et l'UE. Ainsi, 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. De même, l'UE et l'Afrique du sud avaient 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 internationales.

Cela étant, 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.

C'est l'objet des nouveaux articles 91 A à 91 H, insérés dans le texte de l'accord.

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 inclue 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 qu'à la prévention du détournement des précurseurs chimiques.

Les articles qui ont été ajoutés sont les suivants :

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 rapporteur, 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 Afrique. 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 (HCOB).

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 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⁽¹⁾ du Conseil de sécurité, à échanger leurs informations et à confronter leurs vues et leurs méthodes.

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 rapporteur 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 dédiés.

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 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 impositions 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 1er 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,

(1) Résolution du 28 septembre 2001

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 illicite. 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.

Enfin, un très long **article 91 H** a été inséré sur la coopération en matière d'immigration. 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.

L'éloignement géographique des parties amène à s'interroger sur l'intérêt d'un tel dispositif dans l'accord, mais dans la mesure où les questions migratoires sont considérées comme des questions transversales et globales, il est normal qu'un article leur soit consacré. De fait, la plupart des dispositions de l'article 91 H sont des dispositions « standard ».

De fait, selon les indications qui ont été données à votre rapporteur, 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.

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.

Au terme de son analyse, votre rapporteur vous invite en conséquence à en autoriser la ratification en votant le projet de loi qui est présenté à la représentation nationale.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mercredi 17 juin 2015, à 9h30.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 1239).

ANNEXE 1

AUDITIONS

Néant

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée 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, signé à Kleinmond, le 11 septembre 2009, et dont le texte est annexé à la présente loi.

NB : Le texte de l'accord figure en annexe au projet de loi (n° 1239).