

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

- Slovaquie : coopération en matière administrative (n° 3660) –
M. Jean-Paul Lecoq, rapporteur 2
- CARIFORUM : partenariat économique entre les Caraïbes
et la communauté européenne (n° 4080) – Mme Christiane
Taubira, rapporteure 5
- ASECNA : Agence pour la sécurité de la navigation aérienne
en Afrique et à Madagascar (n° 3666) – M. Jean-Louis Christ,
rapporteur..... 10

Mardi

28 février 2012

Séance de 17 h 00

Compte rendu n° 43

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

**Présidence
de Mme Martine
Aurillac, vice-présidente**



Slovaquie : coopération en matière administrative (n° 3660)

La séance est ouverte à dix-sept heures.

La commission examine, sur le rapport de M. Jean-Paul Lecoq, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République slovaque relatif à la coopération en matière administrative (n° 3660).

M. Jean-Paul Lecoq, rapporteur. Nous sommes saisis d'un projet de loi tendant à l'approbation de l'accord de coopération administrative signé entre la France et la République slovaque le 21 avril 2009.

Cet accord s'inscrit dans le cadre d'un partenariat étroit entre nos deux pays. Les relations bilatérales, traditionnellement bonnes, n'ont cessé d'être renforcées ces dernières années et un partenariat stratégique a été conclu en septembre 2008 qui couvre l'ensemble des thèmes de la coopération bilatérale : les relations politiques et économiques, mais aussi le domaine énergétique, la défense, l'administration publique et l'éducation.

Ce partenariat stratégique s'articule d'une part sur une déclaration politique, qui prévoit un dialogue politique renforcé dans le cadre de l'Union européenne, des consultations bilatérales sur les positions et initiatives communes sur les questions d'intérêt stratégique de l'Union, notamment quant à la politique de voisinage, aux relations avec la Russie et au multilinguisme ou à la diversité culturelle. D'autre part, un plan d'action décline de manière plus concrète la mise en œuvre des axes ainsi définis.

Sur le plan militaire, le partenariat souligne les intérêts communs des deux pays, membres de l'OTAN, en matière de sécurité. Il prévoit des consultations, par exemple en matière de prévention du terrorisme, ainsi qu'une coopération bilatérale en matière d'interopérabilité et d'armement. Le plan d'action prévoit également des manœuvres conjointes et un programme de coopération en matière de défense et d'armements.

En ce qui concerne les questions énergétiques, la France et la Slovaquie s'engagent à développer leur coopération industrielle, scientifique et technique dans le domaine du nucléaire civil. Les deux Parties soutiennent la mise en place d'une politique européenne ambitieuse, autour d'un marché intérieur de l'énergie et du renforcement du volet extérieur de la politique européenne. La dimension environnementale est prise en compte ainsi que le renforcement de la coopération scientifique sur ce secteur.

La France et la Slovaquie souhaitent également développer des synergies pour renforcer leurs échanges économiques et commerciaux. Elles souhaitent notamment promouvoir leurs PME. Les questions agricoles, la PAC, le développement du secteur agroalimentaire, les transports et les projets d'infrastructures, sont des sujets sur lesquels elles seront particulièrement attentives. Il en était de même sur la question de la préparation de l'entrée de la Slovaquie dans la zone euro, effective le 1^{er} janvier 2009. Le plan d'action a notamment prévu des échanges d'expériences, l'organisation de manifestations communes et le développement de partenariats, notamment en matière ferroviaire sur l'axe Paris-Strasbourg-Vienne-Bratislava.

S'agissant des échanges industriels et commerciaux, les relations franco-slovaques sont également bonnes : la France est le deuxième investisseur étranger, derrière l'Allemagne, et le troisième partenaire commercial de la Slovaquie. Enfin, nos relations sont également importantes sur le plan culturel : la diffusion du français est en progression, il y a un Institut français à Bratislava, deux Alliances françaises, des sections bilingues dans cinq

lycées slovaques, plusieurs filières universitaires et une programmation culturelle, scientifique et technique importante.

Le dernier sujet abordé par le partenariat porte sur la coopération administrative. Il prévoit d'intensifier les liens entre différents ministères, met l'accent sur des actions à engager en matière de droits de l'homme, d'administration publique, de formation des magistrats, ainsi que sur la coopération opérationnelle en matière de surveillance des frontières, de lutte contre l'immigration clandestine, de formation de policiers et de douaniers.

La mise en œuvre de ce partenariat a fait l'objet depuis 2008 d'un certain nombre d'accords ponctuels. Sept accords complémentaires sont intervenus. L'un en matière nucléaire, d'autres en matière militaire ou encore dans le secteur de l'éducation. Le plan d'action prévoyait aussi de renforcer la coopération administrative et annonçait un protocole de coopération bilatérale pour 2008-2013 qui impliquerait sept ministères et deux institutions d'Etat. Il devait concerner l'informatisation de l'administration publique, le suivi des réglementations relevant du domaine de l'administration et le renforcement de la coopération en matière d'échanges et de protection des informations et matériels classifiés. D'autres secteurs étaient également intéressés : la protection des droits de l'homme, la formation des magistrats, des fonctionnaires, notamment en matière linguistique, la prévention et la maîtrise des risques d'incendies, ainsi que le renforcement des capacités d'intervention en situation d'urgence. La surveillance des frontières, la formation des agents, l'échange d'expériences, de personnels, ainsi qu'une coopération opérationnelle en matière d'immigration clandestine, de lutte contre les trafics, le blanchiment et le terrorisme étaient aussi prévus.

L'accord de coopération administrative a donc été signé le 21 avril 2009 à Bratislava. Il est un peu plus large que ce qui était initialement envisagé et intéresse huit ministères slovaques et plusieurs institutions publiques, dans les domaines de la justice, des affaires intérieures, de la santé, du travail et des affaires sociales, de l'agriculture, de l'économie et des finances.

C'est un accord très simple dans sa structure et sur lequel il y a finalement peu à dire. Il prévoit le renforcement de la coopération entre les deux pays dans les domaines considérés comme prioritaires. Une annexe importante donne le détail des ministères et des institutions slovaques qui en bénéficieront, à savoir : les ministères de la justice, de l'agriculture, du travail, des affaires sociales et de la famille, de la santé publique, de l'économie, des finances, de l'intérieur et de la culture, pour une part. S'y ajoutent le bureau du Gouvernement de la République slovaque, section des droits de l'Homme et des minorités, en premier lieu, et section de la gestion et de la mise en œuvre de l'aide financière étrangère, par ailleurs ; figurent aussi l'office de géodésie, de cartographie et du cadastre, l'office de normalisation, de métrologie et d'essais, l'office du représentant de la République slovaque auprès de la Cour européenne des droits de l'Homme et la Banque nationale slovaque.

Compte tenu de ce qui était prévu dans le partenariat stratégique, les activités prévues se traduisent par des actions de formation, des stages professionnels, des échanges d'experts, par l'organisation de séminaires et autres rencontres. L'annexe de l'accord énumère les thématiques précises qui feront l'objet de ces opérations. Les modalités de l'accord n'appellent pas vraiment l'attention. Les questions de financement sont réglées à l'article 6. Il indique que chaque partie couvre les frais liés au voyage de son personnel et à ses honoraires. Les frais de séjour des participants, logement et restauration, sont à la charge de la puissance invitante.

Le texte prévoit que le programme de coopération est complété chaque année par de nouvelles activités, que l'accord est conclu pour une durée de six ans, sa validité et son

effet étant prolongés tacitement de deux ans sauf dénonciation. Enfin, il énumère la liste des activités qui seront conduites entre 2009 et 2013. Nous sommes donc quasiment à la fin de la période de validité.

C'est précisément cet aspect qui me semble discutable : non seulement le texte nous est présenté tardivement, - il l'a aussi été au Sénat qui ne l'a reçu qu'à la fin 2010 -, mais surtout, un certain nombre d'activités ont commencé d'être exécutées dès 2009. Même si l'on peut se demander en quoi l'article 53 de la constitution imposait que cet accord fut présenté au parlement, rien ne justifiait qu'il soit appliqué avant d'être approuvé, d'autant que l'article 4 tient précisément compte des autres actions de coopération administrative. Rien n'empêchait la coopération administrative existante de se poursuivre en l'absence d'approbation, et rien ne justifiait que des activités spécifiquement prévues à l'accord soient engagées avant que la représentation nationale se soit prononcée. Je tiens cela pour regrettable et nous ne pouvons être indifférents à cette situation.

Cela étant, cette coopération est aussi aujourd'hui des plus faibles : on n'y consacre en tout et pour tout que 20 000 euros par an, suite aux réductions budgétaires intervenues années après année et ce n'est à l'évidence pas une priorité dans la relation bilatérale. Néanmoins, et notamment parce qu'elle s'inscrit dans ce partenariat politique, je vous recommande bien sûr d'approuver ce projet de loi.

Mme Martine Aurillac, présidente. Il est surprenant que cet accord relève du domaine de la loi, mais vous en avez expliqué les raisons, ainsi que celles qui plaident pour sa ratification.

M. Michel Terrot. Je me félicite de la ratification attendue de cet accord qui souligne l'excellence des relations bilatérales entre la France et la Slovaquie. J'aurais néanmoins deux questions. La première concerne l'apprentissage de la langue française. Qu'en est-il, particulièrement dans le secondaire par rapport à l'anglais et l'allemand ? Ma seconde question porte sur nos investissements en Slovaquie. Je sais que notre pays est au deuxième rang depuis plusieurs années, derrière l'Allemagne, mais j'aurais souhaité des précisions sur les domaines dans lesquels nous sommes particulièrement présents et les entreprises implantées, outre Lafarge et PSA Peugeot Citroën.

M. Jean-Claude Guibal. Il s'agit d'un accord de coopération administrative bilatérale. J'ai compris que la France met à disposition des moyens relativement limités, de 20 000 euros. A quelles actions sont-ils affectés ? Symétriquement, quelles actions sont menées par la Slovaquie en direction de la France ?

Jean-Paul Lecoq, rapporteur. Concernant les échanges économiques franco-slovaques, ils se sont accélérés. PSA Peugeot Citroën est effectivement sur place, où elle produit la 207 Peugeot et la Citroën Picasso, de même que Renault et un certain nombre d'équipementiers qui les ont suivis. Il faut également signaler Total, Plastic Omnium et France Telecom/Orange et Gaz de France, qui ont respectivement investis 1,1 et 1,4 milliard d'euros.

Concernant les 20 000 euros, ils sont principalement affectés à des bourses de stage, à hauteur de 11 200 euros. Il faut souligner la baisse des moyens par rapport à 2008 où plus de 68 000 euros étaient consacrés à la coopération administrative. On arrive à la fin de la mise en œuvre de l'accord et une évaluation devra déterminer s'il est utile de faire jouer la clause de tacite reconduction. Car un écart important a sans doute été comblé depuis la sortie de l'« espace soviétique » et la baisse des moyens traduit aussi sans doute une diminution du besoin.

Suivant les conclusions du rapporteur, la Commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 3660).

*

CARIFORUM : partenariat économique entre les Caraïbes et la communauté européenne (n° 4080)

La commission examine, sur le rapport de Mme Christiane Taubira, le projet de loi autorisant la ratification de l'accord de partenariat économique entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les États du CARIFORUM, d'autre part, (n° 4080).

Mme Christiane Taubira, rapporteure. Nous allons changer de région du monde et descendre vers les Caraïbes mais dans un va-et-vient avec l'Europe puisque le texte dont nous sommes saisis est le projet de loi autorisant la ratification de l'accord de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et les 15 pays du CARIFORUM, c'est-à-dire l'ensemble des pays de la Caraïbe regroupés dans la CARICOM – la « *Caribbean Community* » – avec en plus la République dominicaine mais sans Cuba, pays observateur et non signataire de l'APE.

Ce sujet ne nous est pas étranger. Notre commission a adopté, en avril 2010, une proposition de résolution sur le partenariat économique entre l'Union européenne et les pays ACP, c'est-à-dire ceux d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Avant cela, la commission des affaires européennes avait adopté un rapport d'information de nos collègues Hervé GAYMARD et Jean-Claude FRUTEAU et, moi-même, en juin 2008, j'ai remis un rapport au Président de la République, lequel a ensuite réagi, par deux fois, en juillet 2008 et en octobre 2009 avec toute une série de mesures destinées à fluidifier les négociations menées par la Commission européenne.

L'accord dont nous sommes saisis est un accord complet. Il se différencie des accords intérimaires et partiels signés à ce jour. « Intérimaires » car les APE auraient dû être conclus avant le 31 décembre 2007. Les accords intérimaires pallient donc le fait qu'on est allé au delà de la date butoir. « Partiels » car les APE auraient dû être conclus avec des organisations régionales constituées au sein des pays ACP et les accords intérimaires l'ont essentiellement été avec les seuls États.

Le seul accord complet est donc celui signé avec le CARIFORUM. Il comporte 250 articles dont 2, seulement, sont consacrés à la coopération au développement. Nous disposons d'1/25^{ème} de l'accord en version papier et, sur l'ensemble, 1600 pages sur 1900 ne sont pas traduites en Français.

D'où vient cet accord ? Vous n'ignorez pas que, dès 1957, la Communauté économique européenne a créé un cadre multilatéral pour prendre en compte les relations jusque-là bilatérales entretenues par certaines puissances européennes – notamment la France – avec leurs anciennes colonies. La 1^{ère} convention de Yaoundé (1963) concernaient 18 pays. Celle de Lomé, en 1975, 46 pays. Enfin, la dernière, celle de Cotonou (2002), 79 pays.

Cette convention de Cotonou doit son adoption à la contestation du régime établi par les accords successifs de Lomé. Cette contestation se fondait sur leur incompatibilité avec les règles de l'OMC. En avantageant un certain nombre de pays, il y avait une discrimination envers les autres pays en développement. L'article XXIV du GATT ne permet de telles différenciations, qu'à la condition que les préférences accordées soient réciproques, qu'elles

couvrent la quasi-totalité des échanges et qu'elles soient mises en place dans un délai raisonnable.

En 1994, un mémorandum d'interprétation de cet article XXIV du GATT a confirmé que son objectif était l'expansion du commerce mondial. Or, l'article 1^{er} de la Convention de Cotonou est d'éradiquer la pauvreté, en conformité avec l'« OMD n°1 », c'est-à-dire le premier des objectifs millénaires pour le développement (OMD). Il y a donc là une contradiction manifeste entre le but vers lequel tend le GATT et la convention de Cotonou sensée conduire l'Union européenne et les pays ACP à une nouvelle relation.

Les APE ont donc à gérer cette contradiction et la solution retenue est celle du « déguisement ». Ainsi, la finalité commerciale des négociations est-elle évidente : c'est la direction générale du commerce de la Commission européenne qui pilote les débats. Son souhait est de se conformer à l'article XXIV du GATT en exigeant la réciprocité, une ouverture des échanges supérieure à 80%, le tout dans un délai d'au maximum 10 ans. De l'autre côté, notamment sous l'influence de la France qui a pris conscience des facteurs de blocage et qui, durant sa présidence de l'Union européenne, a plaidé pour qu'on aille au-delà de la simple relation de libre échange, on a accepté d'afficher des objectifs de coopération et de développement à des fins d'apaisement. Un des sujets de friction a notamment été les « matières de Singapour » (qui concernent les règles de concurrence, la transparence des marchés publics, les codes d'investissement et la facilitation des échanges, soit le cadre administratif, juridique et fiscal qui constitue l'environnement des affaires) et qui ont été à l'origine de l'échec du cycle de Doha. L'APE avec le CARIFORUM obéit donc à ce schéma : il consacre la logique commerciale puisqu'il ouvre 87% du marché de la Caraïbe sur 25 ans et contient deux articles sur la coopération au développement.

Les autres APE – il devrait y en avoir 5 de plus aujourd'hui – n'ont pas été signées car les négociations se sont enlisées en raison du fait que l'on est passé d'une logique de développement à celle du libre-échange considéré comme la panacée.

S'agissant de l'outre-mer, la France est un acteur local avec les « *départements français d'Amérique* ». L'accord prévoit des mesures spécifiques destinées à protéger les marchés locaux. Pour la banane et le sucre, l'abolition des droits de douane n'interviendra pas avant 10 ans et cette dérogation sera renouvelable une fois. Plus largement, une clause de sauvegarde est prévue pour tous les produits en cas de trop forte augmentation des importations en provenance des pays du CARIFORUM et de répercussions négatives sur l'emploi local.

Ainsi que je l'indique dans mon rapport écrit, l'APE avec le CARIFORUM impliquera de modifier la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques pour permettre à des avocats étrangers de dispenser des consultations juridiques en droit public international et en droit étranger. La consultation des organisations professionnelles a déjà été engagée.

Quelles seront les conséquences de ces APE ? Il est regrettable qu'ils soient conçus comme des évangiles du libre-échange qui apporteraient le développement alors même que le système précédent n'avait pas démerité. Certes, il est vrai que la part de marché communautaire des pays ACP est passée de 6% en 1980 à 3% au début des années 2000. Toutefois, le système des préférences commerciales n'entendait pas, à lui seul, enrayer le sous-développement. Et des progrès notables ont été réalisés en matière de consolidation des institutions, de progrès de la démocratie ou d'émergence de la société civile. Actuellement, les négociations des APE fragilisent l'intégration régionale en imposant, par exemple, des accords intérimaires que seuls certains Etats acceptent de signer. De surcroît, dans la plupart

de pays ACP, les recettes douanières vont baisser entre 6 et 17%, ce qui ne seront pas sans conséquence sur les budgets au risque de nuire à l'effort en faveur des OMD. Les APE risquent aussi d'avoir un impact migratoire. En effet, un des effets du libre-échange est de conduire à la sélection d'agricultures spéculatives tournées vers l'exportation, donc de viser une productivité plus importante fragilisant les écosystèmes.

Normalement, eu égard à tout ce que j'ai dit, je devrais préconiser de ne pas autoriser la ratification de l'accord. Mais notre travail est frustrant. Ainsi, nous avons adopté une résolution en 2010 dans laquelle nous avons demandé de privilégier la sécurité alimentaire et l'accord n'apporte pas de garanties. Néanmoins, je vous invite à adopter le projet de loi dont nous sommes saisis.

M. Hervé Gaymard. Je remercie la Rapporteure pour la qualité de son travail dont les conclusions, dans ce rapport comme dans celui qu'elle avait présenté auparavant, rejoignent celles que j'ai moi-même eu l'occasion de faire.

L'un des gros problèmes des APE, c'est qu'ils tournent le dos à la logique de Lomé. A une logique de codéveloppement et de préférence asymétrique, on privilégie désormais l'axe du commerce ; l'usage de la notion de développement étant assez largement un leurre. A Bruxelles, les négociations sur les APE sont pilotées par la DG commerce et non par celles du développement ou de la PAC qui n'ont pas été associées. Alors que tout se tient, nous sommes exclusivement dans la logique libre échangiste de l'OMC. Si les autres accords APE ont achoppé, c'est précisément parce que le partenariat pour le développement n'existe pas.

Ma question est donc celle-ci : quelles sont les chances de succès des autres négociations ? Est-on toujours au point mort avec les pays d'Afrique ou y aura-t-il bientôt un déblocage des négociations comme l'annonce régulièrement la DG commerce ?

M. Jean-Pierre Dufau. Je partage l'embarras de la Rapporteure qui vient de plaider une cause désespérée. Je suis d'accord avec Hervé Gaymard : les dés sont pipés depuis le début ! Prétendre atteindre les objectifs du millénaire par le commerce n'a pas de sens. Ce crédo ne fait pas l'unanimité. Faire participer les pays ACP à la compétition mondiale en leur appliquant les règles de l'OMC est problématique. En fait, le « P » de partenariat n'existe pas. On impose des règles de standardisation, mais c'est un marché de dupes qui ne mène pas au développement. La copie est à revoir. J'ai des doutes quant aux conséquences de ces accords pour les Caraïbes et je suis d'avis qu'il conviendrait d'en dresser le bilan par rapport aux objectifs du millénaire puisqu'ils sont en vigueur depuis 2008. Personnellement, je ne voterai pas ce projet de loi.

Mme la présidente Martine Aurillac. Effectivement, une évaluation paraît en l'espèce nécessaire.

M. Jean-Paul Lecoq. Je partage l'analyse de la Rapporteure. Je souhaiterais savoir pourquoi Cuba n'a qu'un statut d'observateur ; est-ce en raison du boycott dont il est l'objet ? Par ailleurs, je me félicite que mon identité communiste me permette de voter en cohérence avec des conclusions que d'autres partagent avec moi sans en tirer les conséquences. Si l'analyse conduit à mettre en évidence que ce texte n'est pas bon pour les peuples, il faut simplement le rejeter. Il faudrait que nous arrêtions d'avaler des couleuvres et que notre rôle de législateur nous amène à travailler sur autre chose. Je voterai contre. Cela étant, certains des Etats signataires sont des paradis fiscaux ; ces accords comportent-ils des dispositions les encourageant à coopérer sur ce plan ?

M. Serge Janquin. Je suis à la fois perplexe et admiratif devant la performance de notre Rapporteuse que je sais plus proche des théories du juste échange et de la régulation que de celles de l'école de Chicago... Evitons de nous trouver dans la situation de Michel Camdessus qui, en quittant ses fonctions au FMI, a fait l'aveu d'un bilan négatif de son action, estimant que les conditionnalités imposées aux pays avaient déclenché des catastrophes économiques et politiques. Je comprends le raisonnement global. Je comprends moins le fait de voter un texte qui n'est pas conforme à ce que l'on souhaite. Je ne le voterai pas.

Il est prévu que les engagements sur les normes de l'OIT soient réaffirmés. Cependant, l'OMC est découplée de l'OIT, ce qui est très regrettable. En l'espèce, qu'en est-il du Guyana, du Suriname, de Haïti, quant aux respects des conventions internationales en matière de travail ?

M. François Loncle. Nous nous rejoignons tous. Cela étant, si nous ne votons pas ce texte, les choses seront sans doute plus délicates pour les pays concernés ; c'est pourquoi je soutiens la position raisonnable exprimée par la Rapporteuse. Mais il faut vraiment changer les choses pour l'avenir.

M. Jean-Claude Guibal. Je partage ce qui a été dit sur la critique du libre échangisme absolu lorsqu'il y a de tels déséquilibres structurels. Je voterai néanmoins pour. A-t-on une idée des volumes d'échanges commerciaux et de la balance des paiements, voire des investissements réalisés ?

M. Paul Giacobbi. Je n'ai pas bien compris la position de la Rapporteuse qui nous a présenté toutes les raisons de ne pas approuver cet accord de libre échange avant de nous inviter à l'adopter. J'avoue avoir beaucoup de mal à suivre son raisonnement.

M. Jean-Pierre Kucheida. Je salue à mon tour les talents de la Rapporteuse. Quelles seraient les conséquences d'un rejet de ce texte ?

Mme Christiane Taubira, rapporteure. Je voudrais d'abord expliquer pourquoi, en dépit des fortes réserves que j'ai exprimées, je suis en faveur de l'adoption du projet de loi autorisant la ratification de cet accord.

C'est justement parce que nous en sommes à l'étape de la ratification. Si nous en étions à la phase de la signature de cet accord, ma position serait différente : je préconiserais la poursuite des négociations en vue d'une meilleure prise en compte du risque légal – je pèse mes mots – que cet accord représente pour les économies des Etats partenaires. Mon rapport de 2008, tout comme le rapport de la commission des affaires européennes de notre Assemblée et la résolution adoptée sur proposition de M. Hervé Gaymard formulaient de telles demandes, qui étaient soutenues dans les différents courriers que m'a adressés le Président de la République à ce sujet. Hélas, ces préoccupations n'ont pas été prises en compte et un accord insatisfaisant a été signé. Il l'a été par l'Union européenne et ses membres, mais aussi par les Etats du CARIFORUM. J'estime qu'il faut respecter leur signature et leur souveraineté nationale. J'avoue avoir été surprise d'apprendre que l'inclusion des matières dites de Singapour aurait été demandée par les Etats du CARIFORUM. Elle aura pour conséquence de placer à égalité les entreprises de ces pays et celles des Etats européens des secteurs concernés alors qu'elles sont à des niveaux évidemment très différents, et que toutes les autres régions du monde qui ont négocié des accords de ce type ont refusé de manière absolue l'inclusion de ces matières. J'imagine que la pression de la direction générale du commerce a dû être très forte, la négociation s'étant déroulée parallèlement à celle du cycle de Doha que les pays émergents bloquaient : pour donner des gages à ces derniers, la

Commission a accru sa pression sur les Etats de la Caraïbe. Ceux-ci ont signé l'accord, même si leur société civile est souvent très critique vis-à-vis de ses stipulations. *In fine*, il me semble qu'il est préférable d'autoriser la ratification de cet accord.

Comme l'a dit M. Gaymard, le changement de paradigme par rapport aux accords de Lomé est évident : on passe d'une logique de développement à une logique de commerce, comme en atteste le changement de la direction générale chargée de la négociation.

Officiellement, selon le ministère des affaires étrangères et européennes, on estime que l'ensemble des APE avec les différentes régions du monde concernées devrait être signé avant fin 2012, mais aucun signe tangible d'un déblocage prochain n'est perceptible. Les régions qui n'en auront pas signé basculeront dans le système de préférences généralisées de l'Union (SPG), qui n'est, en fait, pas tellement moins favorable.

Le cœur du problème est l'idée d'établir un partenariat alors que les relations avec les Etats sont déséquilibrées : entre l'Union européenne et les Etats ACPE, le déséquilibre est patent. Le terme de partenariat apparaît à plusieurs reprises dans l'accord, mais il n'a guère de traductions concrètes. Quant à un prétendu lien entre le commerce et le développement, il est prouvé depuis longtemps, qu'il n'existe pas.

Il me semble que nous devrions réfléchir à l'évolution des relations entre les ACP et l'Union européenne. A Cancun, c'est le Brésil qui a conduit la fronde, mais il avait le soutien du G90. La passé colonial de plusieurs Etats européens avec nombre des pays de la zone ACP, leur proximité, notamment juridique, se sont longtemps traduits par la défense d'intérêts communs dans les enceintes multilatérales : ce n'est plus le cas aujourd'hui, ce qui est très regrettable car l'Europe aura encore régulièrement besoin de leur soutien. Cette distance croissante trouve son origine dans la banalisation de ses relations avec eux : l'Union cesse de mettre l'accent sur le développement et entend les traiter comme des partenaires commerciaux parmi d'autres.

Pour ce qui est des paradis fiscaux, quasiment tous les Etats du CARIFORUM étaient considérés comme tels par l'OCDE en 2000 ; en avril 2011, ce n'était plus le cas que de quatre d'entre eux : Belize, la Dominique, Grenade et Montserrat, cette dernière ayant été pendant plusieurs années dépourvue de tout habitant. Les APE contiennent des articles relatifs à la lutte contre l'évasion fiscale et les activités illégales, en faveur du dialogue fiscal, et pour le respect des accords internationaux relatifs aux services financiers. Mais tout dépendra de la vigilance avec laquelle ces stipulations seront mises en œuvre.

Si Cuba n'est pas signataire de l'accord, c'est que le Conseil européen a posé des conditions en matière de droits de l'homme, qu'il aurait d'ailleurs aussi pu imposer à d'autres Etats concernés.

Je crois vraiment qu'il faut rendre le monde plus amical. Je défends moi aussi le « juste échange » ! En 2008, j'ai interrogé Pascal Lamy sur l'application de l'article XXIV du GATT : il a confirmé que, conformément à ce que demandent les pays ACP, il pourrait être appliqué plus soupagement que ne l'exige la Commission européenne... On ne peut pas faire du commerce l'alpha et l'oméga des relations entre les Etats ! Il faut que les institutions internationales fonctionnent différemment ! Le cycle de Doha aurait dû être conclu en 2004 : il ne l'est toujours pas huit ans plus tard ! C'est un échec évident, dont les leçons devraient être tirées.

Il est difficile de trouver des données statistiques fiables sur les relations commerciales entre l'Union européenne et les Etats du CARIFORUM : les seconds auraient

exporté en 2010 pour 4,2 milliards d'euros en direction de l'Europe, surtout du rhum, du sucre, du riz, et de la viande bovine ; les flux inverses s'établiraient à 5,5 milliards d'euros. L'écart semble peu important mais il existe un risque réel de fragilisation des économies des Etats des Caraïbes.

L'accord est partiellement applicable par anticipation depuis sa signature, mais ne le sera intégralement que lorsque les Vingt-sept et les quinze Etats du CARIFORUM l'auront ratifié.

Suivant les conclusions de la rapporteure, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 4080).

*

ASECNA : Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar (n° 3666)

La commission examine, sur le rapport de M. Jean-Louis Christ, le projet de loi autorisant la ratification de la convention relative à l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA) (n° 3666).

M. Jean-Louis Christ, rapporteur. Le projet de loi qui nous est soumis tend à autoriser la ratification de la convention relative à l'Agence pour la sécurité de la navigation aérienne en Afrique et à Madagascar (ASECNA), signée à Libreville le 28 avril 2010. Cette convention se substituera à la date de son entrée en vigueur à la convention de Dakar du 25 octobre 1974, elle-même venue modifier la convention de Saint-Louis du Sénégal du 12 décembre 1959 ayant créé l'ASECNA.

Il est important de souligner la particularité de cette agence. En 1959, alors que les anciens territoires d'outre-mer s'acheminaient vers l'indépendance, le ministre Robert Buron proposa à ses collègues africains non pas une coopération bilatérale, mais une structure regroupant autour de la France les nouveaux États afin de gérer ensemble les services assurant la sécurité des vols dans leur espace aérien. La réforme de 1974 a entraîné une politique réussie d'africanisation de l'Agence, avec transfert à Dakar de certains services de la Délégation générale de Paris et nomination d'un Directeur général africain et le remplacement progressif des personnels français par des personnels africains, formés dans les écoles de l'Agence.

Cette référence spécifique que constitue l'ASECNA a été reconnue au plus haut niveau de l'aviation civile internationale avec l'attribution à l'ASECNA du prix « Edouard Warner » décerné par l'OACI en 1992. Ce mode de coopération est un exemple pour d'autres régions du monde, dans lesquelles les États cherchent, dans le cadre du développement de l'aviation civile, à unifier leurs espaces aériens en un « Ciel unique » pour une meilleure gestion du trafic.

L'ASECNA réunit 18 États membres, à savoir, outre la France, le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la République centrafricaine, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée Bissau, la Guinée Équatoriale, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Sénégal, le Tchad, le Togo et l'Union des Comores. Le siège de l'Agence est à Dakar. L'Agence dispose d'une délégation à Paris et d'une autre à Montréal auprès de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

L'ASECNA assure le service d'information de vol et le contrôle en route, ainsi que le contrôle d'approche et d'aérodrome sur les principaux terrains d'aviation. Elle gère

donc un certain nombre d'installations au sol dans le domaine de la navigation aérienne et de la météorologie ainsi que des moyens de lutte anti-incendie. À cette mission « communautaire », peuvent s'ajouter des « activités nationales », telles que la gestion de plateformes aéroportuaires dans le cadre de contrats conclus avec les États. L'Agence gère un espace aérien d'environ 16 millions de km². Le nombre de vols contrôlés en route en 2009 s'élève à 436 000.

Aujourd'hui, la supervision et l'administration de l'Agence reposent respectivement sur le Comité des ministres et le Conseil d'administration. La gestion financière et technique et l'administration du personnel de l'Agence sont assurées par un Directeur général responsable devant le Conseil d'administration. Depuis 2010, le Directeur général est M. Amadou Ousmane Guitteye, de nationalité malienne, et M. Jean-François Thibault, ambassadeur de France, occupe le poste de Président du Conseil d'administration.

Le budget de fonctionnement 2012 s'élève à 199,7 milliards de francs CFA (soit 304,4 millions d'euros) et le montant du budget d'investissement s'élève à 71,8 milliards de francs CFA (soit 109,4 millions d'euros) dont 8,6 pour le remboursement du capital de la dette et 63,2 pour les dépenses d'équipements. Le financement de l'Agence repose sur les redevances facturées aux compagnies aériennes, qui lui ont peu à peu permis d'être autonome financièrement. Outre qu'elle ne fournit pratiquement plus d'experts techniques, la France, qui était le seul Etat membre de l'ASECNA la subventionnant, a supprimé sa contribution financière en 2011.

Le texte de la convention de Dakar constituait le talon d'Achille de l'ASECNA. Certaines de ses dispositions n'étaient pas conformes avec des obligations essentielles de l'OACI, en particulier la séparation opérateur/régulateur. De plus, les États membres étaient potentiellement soumis à un risque d'appel en garantie en cas d'accident d'aéronef et pouvaient être considérés comme solidaires des dettes de l'Agence. Enfin, certains textes n'avaient jamais été adoptés, notamment la liste des aérodromes et des équipements et installations. La France n'a pas ratifié la convention de Dakar mais y est liée par une application « à titre provisoire » prévue par la convention elle-même.

En juillet 2006, Mme Brigitte Girardin, Ministre déléguée à la Coopération, au Développement et à la Francophonie, a convaincu le Comité des ministres de tutelle d'engager une révision de la convention. Un Comité ad hoc, composé de cinq administrateurs de l'Agence dont l'administrateur de la France, a été mis en place. Le 12 janvier 2010 le texte final de la Convention révisée a été adopté à Ouagadougou par le Comité des Ministres. Il a été signé à Libreville le 28 avril 2010, par les dix-huit États parties.

La nouvelle convention clarifie et modernise le fonctionnement et les missions de l'ASECNA. Plutôt que de présenter l'ensemble des dispositions de la convention, commentées dans le rapport, je souhaiterais évoquer les différences avec la convention de Dakar.

La première différence réside dans l'existence d'une nouvelle annexe relative au statut international de l'ASECNA et destinée à protéger les intérêts de l'Agence en cas de contentieux dans les différents États parties. Ce statut international donne à l'ASECNA les moyens juridiques d'exercer ses missions dans les meilleures conditions. De plus, l'article 17 de cette nouvelle Annexe détermine la responsabilité de l'Agence en cas de dommage et l'oblige à s'assurer « *auprès de compagnies d'assurance notoirement reconnues internationalement comme solvables contre les risques de recours des tiers notamment en cas d'accident aérien* ». En outre, l'appel en garantie des États parties dans les procédures engagées contre l'Agence en cas d'accidents est supprimé.

Ensuite, l'Agence est recentrée sur son cœur de mission de « *fournisseur des services de la navigation aérienne* », comme souhaité par nombre d'États et tout particulièrement par la France. Les activités annexes sont identifiées dans la convention, telles la gestion d'écoles de formation dans le domaine de l'aviation civile ou la participation à la prévention du péril aviaire, aux activités de recherche et de sauvetage et aux enquêtes menées à la suite d'accidents. La gestion des activités nationales devra être définie et encadrée par un contrat type et soumise à l'approbation formelle du conseil d'administration. La création de sociétés spécialisées dans le domaine aéronautique est explicitement prévue, donnant ainsi au Comité des ministres la possibilité d'externaliser des activités.

Troisièmement, les responsabilités des différents organes statutaires sont précisées et complétées. Le Comité des ministres est désigné organe suprême de l'Agence, il définit la stratégie de l'Agence et s'assure de sa mise en œuvre, il veille aux exigences de sécurité des services fournis par l'Agence ; de plus, il adopte les amendements aux annexes à la convention à l'exception de celle relative au Statut international de l'Agence. Les amendements à ce dernier et au texte de la convention elle-même sont soumis à ratification.

En ce qui concerne les Statuts de l'Agence visés à l'annexe V, la durée du mandat du Directeur général est désormais fixée à quatre ans, le mandat pouvant être renouvelé une fois, contre un mandat de six ans non renouvelable précédemment. De plus, le Directeur général recevra, à l'avenir, lors de son entrée en fonction, une lettre de mission pluriannuelle. En ce qui concerne le Conseil d'administration, celui-ci est dorénavant assisté par une Commission, officialisant ainsi la commission budgétaire actuelle.

En matière patrimoniale et financière, le régime des biens de l'Agence est complété afin de les sécuriser. En particulier, il est demandé aux États membres de prendre les dispositions législatives et réglementaires permettant à l'Agence de conserver la propriété des biens financés sur les ressources communautaires et situés sur le domaine public de ces États. De plus, en cas de retrait d'un Etat membre de l'ASECNA, le sort du patrimoine immobilier utilisé par l'Agence a été précisé.

Le régime financier de l'Agence est clarifié, ainsi que le rôle du contrôleur financier, d'une part pour assurer une gestion efficace et transparente par une séparation claire de l'ordonnateur et du comptable, d'autre part, pour définir les responsabilités de l'agent comptable et du contrôleur financier et favoriser les contrôles au niveau adéquat pour une organisation internationale. Le régime de comptabilité publique de l'Agence, qualifiée « d'établissement public international » est désormais inscrit dans la Convention.

Enfin, la nouvelle convention s'accompagne d'annexes qui étaient auparavant manquantes. Elle inclut aussi une annexe VII relative au Statut et Code de rémunération du personnel. Ce Statut « unique » s'applique à tous les personnels de l'Agence (environ 6300 agents, de 18 nationalités), à l'exception de quelques agents disposant d'un contrat de droit local et surtout des personnels de la Délégation de Paris (une vingtaine d'agents) qui relèvent, à l'heure actuelle, d'un contrat de travail de droit français.

Au 1^{er} janvier 2012, huit États avaient ratifié et déposé leurs instruments de ratification auprès de la République du Sénégal, Etat dépositaire. Ces États sont : la République de Guinée-Bissau, l'Union des Comores, la République du Mali, la République Togolaise, la République du Niger, la République du Sénégal, la République du Tchad et la République Centrafricaine. C'est plus que le seuil du tiers qui permet son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013 si tous les Etats n'ont pas auparavant déposé leurs instruments de ratification.

L'heure est venue pour la France de réaffirmer son attachement à cette enceinte multilatérale de coopération Nord/ Sud en ratifiant la nouvelle convention, négociée à sa demande. Il convient de souligner que la France a intérêt à confirmer sa présence dans cette instance. Elle peut évidemment y jouer un rôle important pour assurer la sécurité aérienne des compagnies, notamment françaises, utilisant les espaces aériens des pays de l'ASECNA. Elle en retire aussi des bénéfices en termes d'influence, l'agence pouvant conforter des positions françaises et européennes en matière d'aviation civile dans les discussions au niveau international. Enfin, les enjeux industriels ne doivent pas être négligés, les entreprises françaises disposant d'un avantage historique à conserver.

Ce sont autant de raisons qui me conduisent à vous proposer d'adopter le projet de loi. Ainsi renouvée et renforcée, l'ASECNA pourra poursuivre dans de bonnes conditions ses activités et s'atteler aux défis de demain en matière de sécurité aérienne.

M. Jean-Paul Bacquet. Je félicite le Rapporteur pour son passionnant exposé. J'observe que l'annexe K à l'annexe VII-1 à la convention prévoit la cessation d'activité à 55 ans pour les gardiens, les électriciens, par exemple et à 60 ans pour les pilotes. Il est donc urgent que la France ratifie l'accord pour que la réforme des retraites s'y applique et que soit mis fin à ces régimes spéciaux !

M. Jean-Paul Lecoq. Comme M. Bacquet, ma question portera sur la dimension sociale. Je souhaiterais savoir comment sont représentés les salariés au sein de l'agence. Par ailleurs, avez-vous des éléments de comparaison concernant la qualité des services fournis par l'agence ?

M. Jean-Louis Christ, rapporteur. Je précise que l'annexe mentionnée par M. Bacquet n'est pas applicable au personnel de la délégation de Paris de l'agence. Je n'ai pas connaissance de la représentation syndicale au sein de celle-ci, dont la possibilité est prévue par la convention. Enfin, je tiens à souligner que l'attribution à l'agence du prix Edward Warner, du nom d'un des pionniers de l'aviation américaine, qui est la plus haute distinction honorifique décernée par l'ensemble des membres de l'OACI, est assurément un signe de reconnaissance de la compétence de l'Agence en matière de sécurité.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 3666).

La séance est levée à dix-huit heures vingt.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mardi 28 février 2012 à 17 heures

Présents. - Mme Martine Aurillac, M. Jean-Paul Bacquet, M. Jacques Bascou, M. Christian Bataille, M. Claude Birraux, M. Jean-Michel Boucheron, Mme Chantal Bourragué, M. Jean-Louis Christ, M. Gilles Cocquempot, M. Jean-Pierre Dufau, Mme Marie-Louise Fort, M. Hervé Gaymard, M. Paul Giacobbi, M. Jean Grenet, M. Jean-Claude Guibal, M. Serge Janquin, M. Jean-Pierre Kucheida, M. Jean-Paul Lecoq, M. François Loncle, M. Lionnel Luca, M. Rudy Salles, Mme Christiane Taubira, M. Michel Terrot

Excusés. - Mme Nicole Ameline, M. Jean-Louis Bianco, M. Roland Blum, M. Jean-Paul Dupré, M. Alain Ferry, M. Jean-Jacques Guillet, Mme Henriette Martinez, M. Jean-

Claude Mignon, M. Axel Poniatowski, M. Éric Raoult, M. Jean-Luc Reitzer, M. François
Rochebloine, Mme Odile Saugues, M. André Schneider