



N° 4058

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 septembre 2016.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant la ratification de l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part,*

PAR M. THIERRY MARIANI
Député

ET

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

Voir les numéros :

Sénat : 437, 673, 674 et T.A. 158 (2015-2016).

Assemblée nationale : 3850

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA MONGOLIE : UN PARTENAIRE AUX PERSPECTIVES INTÉRESSANTES	7
A. LA SITUATION DE LA MONGOLIE	7
1. Une vie politique démocratique depuis un quart de siècle	7
2. Une politique étrangère d'équilibre	7
3. Une économie portée par le secteur minier	7
B. LES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA MONGOLIE	8
1. Des échanges économiques limités	9
2. De petites communautés mongoles en Europe	9
3. Une aide financière modeste de l'Union européenne	9
C. LES RELATIONS FRANCO-MONGOLES	9
1. Une relation politique cordiale	9
2. Une coopération active	10
3. Des échanges économiques très modestes	10
4. Des échanges humains limités	10
II. UN ACCORD EUROPÉEN TRÈS CLASSIQUE	13
A. UN TYPE D'ACCORD PROPOSÉ À DE NOMBREUX PARTENAIRES DE L'UNION	13
B. UN CONTENU STANDARD	13
C. UNE PORTÉE JURIDIQUE LIMITÉE	14
CONCLUSION	15
TRAVAUX DE LA COMMISSION	17
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	19
ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION	21

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'objet du présent projet de loi est la ratification de l'accord-cadre de partenariat et de coopération signé entre l'Union européenne et la Mongolie en 2013.

Peu peuplée, mais dotée d'un vaste territoire et de grandes ressources naturelles, la Mongolie est un partenaire qui offre des perspectives intéressantes.

L'accord qui nous est proposé appelle cependant peu de commentaires en tant que tel, car il s'inscrit dans un type d'instrument diplomatique communément proposé par l'Union européenne à ses partenaires, les accords de partenariat et de coopération (APC).

I. LA MONGOLIE : UN PARTENAIRE AUX PERSPECTIVES INTÉRESSANTES

Vaste par sa superficie (près de 1,6 million de km², soit trois fois la France), mais modeste par sa population (3 millions d'habitants), la Mongolie est un pays continental, enclavé entre deux puissants voisins, la Chine et la Russie. Elle était d'ailleurs une possession de la Chine impériale avant d'accéder formellement à l'indépendance en 1911 tout en se retrouvant sous la tutelle russe, puis soviétique, devenant un « pays frère » du bloc de l'est.

A. LA SITUATION DE LA MONGOLIE

1. Une vie politique démocratique depuis un quart de siècle

La Mongolie a connu en 1990 une révolution démocratique, dans la foulée des autres satellites de l'URSS.

Le système politique fonctionne depuis lors de manière réellement pluraliste et démocratique, les élections pouvant lieu à des alternances. C'est ainsi que celles de juin 2016 ont été massivement remportées par les ex-communistes du Parti populaire mongol aux dépens du Parti démocrate précédemment au pouvoir. S'agissant du respect des droits de l'homme, les ONG spécialisées ne signalent pas de problèmes majeurs, même s'il y a malheureusement quelques abus, comme dans de nombreux pays (violences policières et impunité de leurs auteurs, expulsions forcées d'habitants de quartiers informels à la périphérie des villes...). La Mongolie vient d'abolir la peine de mort.

2. Une politique étrangère d'équilibre

La politique extérieure mongole est dominée par la volonté de préserver la sécurité nationale et la souveraineté du pays, enclavé entre deux voisins très puissants qui l'ont dominé successivement jusque tout récemment. La Mongolie s'efforce de maintenir une position équilibrée entre la Chine et la Russie et à développer, autant que possible, ses relations avec les pays tiers et la communauté internationale. Le président mongol a ainsi demandé, lors de la 70^{ème} Assemblée générale des Nations-Unies en septembre 2015, le soutien de la communauté internationale pour asseoir le statut de neutralité permanente de son pays. La recherche par la Mongolie de partenariats diversifiés, sur le plan politique mais aussi économique, concourt à ouvrir des créneaux d'opportunités pour l'Europe et ses entreprises.

3. Une économie portée par le secteur minier

La Mongolie dispose d'un potentiel minier considérable – charbon, cuivre, or, fer, uranium... –, qui lui a permis de connaître, après les difficultés consécutives à la chute du communisme, une très forte croissance dans les années

2000 : de 2001 à 2014, la croissance annuelle moyenne a été de 8 % ; certaines années, cette croissance a été à deux chiffres, atteignant même 17,3 % en 2011. Cela a permis à la Mongolie de rejoindre les pays à revenu intermédiaire, avec un PIB par habitant d'environ 4 000 dollars, qui recouvre toutefois de grandes inégalités.

Mais la croissance du secteur minier a aussi accru la dépendance du pays aux cours internationaux de quelques produits : ce secteur représente désormais 20 % du PIB, contre 10 % il y a une décennie ; en 2014, il a fourni 89 % des exportations (le minerai de cuivre assurant tout seul 45 % de celles-ci). À cette spécialisation sectorielle s'ajoute une spécialisation géographique tout aussi dangereuse, l'essentiel de ces exportations de minerais étant destinées au grand voisin chinois.

De ce fait, l'économie mongole souffre aujourd'hui du ralentissement de l'économie chinoise et de la dépréciation parallèle des cours des matières premières (depuis 2012, le cours de la tonne de cuivre est ainsi passé de plus de 8 000 dollars à moins de 5 000). La croissance du PIB est ainsi tombée à 2,3 % en 2015 et pourrait ne pas dépasser 0,4 % en 2016, selon les prévisions du Fonds monétaire international (FMI). Cette situation s'accompagne de déficits croissants des finances publiques (à 8,3 % du PIB en 2015 et 9,1 % prévus en 2016 selon le FMI) et de la balance courante (à 4,8 % du PIB en 2015 et 10,7 % prévus en 2016), de sorte que la Mongolie pourrait être amenée prochainement à solliciter le soutien du FMI, bien qu'elle soit également protégée par des accords avec la banque centrale chinoise.

Si la Mongolie souffre aujourd'hui de graves difficultés financières, sa solvabilité à moyen terme ne paraît toutefois pas menacée, du fait des perspectives de développement du potentiel minier. C'est ainsi que la mise en exploitation du gisement de cuivre et d'or d'Oyu-Tolgoï pourrait à elle seule procurer le tiers des revenus de l'État à l'horizon 2020. C'est pourquoi, malgré les difficultés présentes, la croissance probable reste évaluée par le FMI à 5,6 % par an en moyenne pour les années 2016-2021.

B. LES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA MONGOLIE

Sur le plan politique, la volonté mongole de développer des relations tous azimuts pour ne pas s'enfermer dans le dialogue avec la Chine et la Russie constitue une opportunité pour les tiers tels que l'Union européenne. Le dialogue politique se concrétise notamment avec des événements tels que la tenue à Oulan-Bator, en juillet 2016, du sommet du Dialogue Asie-Europe (forum de discussion créé en 1996 et progressivement rejoint par le plus grand nombre des États européens et asiatiques). Les échanges et la coopération restent toutefois limités.

1. Des échanges économiques limités

L'éloignement géographique de la Mongolie, la modestie de sa population et son enclavement n'en font pas un partenaire économique naturel majeur pour les pays de l'Union européenne. Il n'est pas surprenant qu'en 2015, la Mongolie ait réalisé 61 % de son commerce extérieur avec la Chine, 15 % avec la Russie et moins de 6 % avec l'Union européenne.

Réciproquement, du point de vue de l'Union, la Mongolie apparaît, compte tenu de la disproportion des poids économiques, comme un partenaire extrêmement modeste : elle vient au 139^{ème} rang des partenaires commerciaux extérieurs de l'Union et le commerce euro-mongol pèse pour à peine 0,01 % du commerce extérieur global de l'Union...

2. De petites communautés mongoles en Europe

Selon des estimations de l'ONU, 58 500 Mongols vivaient à l'étranger en 2010 (pour 2,9 millions d'habitants), dont un quart dans l'Union européenne (14 400), principalement en République tchèque, au Royaume-Uni, en Autriche, en France, en Hongrie et en Suède.

3. Une aide financière modeste de l'Union européenne

Dans le cadre de la programmation 2014-2020 de l'Instrument de financement de la coopération au développement (ICD), un montant de 65 millions d'euros est alloué par l'Union à la Mongolie avec deux secteurs prioritaires : l'amélioration de la gouvernance financière en vue d'une croissance durable et inclusive du secteur minier et le soutien à l'emploi dans les zones rurales.

C. LES RELATIONS FRANCO-MONGOLES

Les relations bilatérales franco-mongoles présentent les mêmes caractéristiques que les relations euro-mongoles : une relation politique de bonne qualité, mais des échanges économiques et humains modestes.

1. Une relation politique cordiale

La fin de l'ère soviétique a permis de relancer la relation politique bilatérale. Le président Ochirbat a été en 1996 le premier chef d'État mongol à se rendre en France, sa visite étant marquée par la signature d'un accord d'amitié et de coopération et de plusieurs accords techniques. Le président Enkhbayar a ensuite effectué une visite officielle en France en 2007 et le premier ministre Bayar a réalisé également une visite de haut niveau en 2009. Enfin, les deux pays ont commémoré en 2015 le cinquantième anniversaire de l'établissement de leurs relations diplomatiques ; à cette occasion, le président mongol a effectué une visite officielle en France (18-19 novembre 2015) ;

M. Elbegdorj a également participé à l'inauguration de la Conférence de Paris sur le climat (COP21).

2. Une coopération active

Les actions de coopération bilatérale concernent plusieurs domaines :

– les actions éducatives et culturelles (présence de l'Alliance française, avec environ 600 élèves ; accord de coopération signé en 2005 et renouvelé en novembre 2015 ; lancement d'un programme de bourses de mobilité étudiante) ;

– l'archéologie ;

– les formations destinées à renforcer l'État de droit (accord en 2012 avec l'ENA, accord en 2013 avec le Conseil supérieur du notariat...) ;

– la formation d'officiers mongols dans une perspective de participation à des opérations de maintien de la paix ;

– le tourisme (accord-cadre de coopération signé en 2005 et renouvelé en novembre 2015).

3. Des échanges économiques très modestes

Pour les raisons d'éloignement géographique, d'enclavement et de petitesse du marché évoquées *supra* s'agissant des relations avec l'Europe, les échanges économiques franco-mongols sont minimes.

Le commerce bilatéral n'a représenté qu'une vingtaine de millions d'euros en 2014. La France dispose d'une part de marché d'environ 1 % dans les importations de la Mongolie ; de notre point de vue, ces flux d'export vers la Mongolie pèsent moins de 0,005 % du total de nos exportations.

S'agissant des investissements, la France est le 3^{ème} investisseur européen en Mongolie, pour un montant cependant modeste estimé à environ 150 millions d'euros (en stock), soit environ 0,02 % du stock mondial des investissements directs français à l'étranger. *Areva* est notamment présent dans l'extraction d'uranium.

4. Des échanges humains limités

Le flux le plus significatif d'échanges humains entre les deux pays est constitué par les touristes français attirés par les grands espaces de la steppe mongole et les modes de vie traditionnels qui y subsistent : ils ont été plus de 7 000 en 2014.

Dans l'autre sens, un peu plus de 2 000 visas, essentiellement de court séjour, ont été délivrés en 2015 à des Mongols pour venir en France.

Les séjours plus durables restent en nombre limité de part et d'autre :

– la communauté française enregistrée en Mongolie est en progression, mais ne comptait que 156 personnes en 2014 ;

– la même année, 1 328 Mongols étaient titulaires d'un titre de séjour français.

II. UN ACCORD EUROPÉEN TRÈS CLASSIQUE

Le présent accord a été négocié par la Commission européenne sur la base d'un mandat du Conseil donné le 27 juillet 2009. Engagées en janvier 2010, les négociations ont été finalisées en octobre 2010 et l'accord paraphé en décembre de la même année. Il n'a toutefois été formellement signé que le 30 avril 2013.

Sans formellement l'abroger, il prend la suite d'un premier accord de coopération économique et commerciale remontant à 1993.

Cet accord porte à la fois sur des matières relevant de la compétence de l'Union européenne et sur des matières relevant, au moins pour partie, de la compétence des États membres. Il est donc de nature mixte et doit, pour entrer en vigueur, être ratifié par les États membres.

A. UN TYPE D'ACCORD PROPOSÉ À DE NOMBREUX PARTENAIRES DE L'UNION

Les accords de partenariat et de coopération tel quel celui qui nous est soumis constituent l'instrument diplomatique classiquement proposé par l'Union européenne aux partenaires auxquels elle n'offre pas un dispositif plus intégré (accord d'association, accord de libre-échange...).

Toutes les ex-républiques soviétiques ont ainsi signé de tels accords à partir des années 1990, à l'exception de la Biélorussie. Des accords de cette nature ont également été signés avec d'autres pays asiatiques (Corée du Sud en 2010, Vietnam et Philippines en 2012...).

B. UN CONTENU STANDARD

La structure et le contenu du présent accord sont similaires à ceux des autres accords de partenariat et de coopération comparables. Il compte soixante-cinq articles répartis en neuf titres et comprend successivement :

- des dispositions générales et de principe ;
- la liste détaillée des domaines de coopération entre l'Union et la Mongolie, nombreux car ils recoupent les compétences de l'Union ;
- la définition d'un cadre institutionnel (création d'un « comité mixte » qui doit se réunir annuellement et d'un sous-comité sur le commerce et les investissements) ;
- les dispositions finales habituelles.

Les dispositions de principe du début de l'accord comprennent des clauses politiques, standard dans les accords de l'Union européenne, qui réaffirment l'attachement des parties aux principes démocratiques, aux droits de l'homme, à l'État de droit, aux valeurs de la charte des Nations-Unies, à la Cour pénale internationale, à l'indépendance du pouvoir judiciaire, au développement durable, ainsi qu'à la lutte contre le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les trafics d'armes légères et de petit calibre, la corruption, *etc.*

C. UNE PORTÉE JURIDIQUE LIMITÉE

Les dispositions du présent accord (comme celles des autres accords européens comparables) sont rédigées dans des termes qui limitent leur portée juridique : il s'agit d'une part d'affirmations de l'attachement des parties à quelques grands principes, d'autre part d'engagements génériques de coopération, « dialogue », ou échange d'informations et d'expérience dans différents domaines généraux (par ex. le développement, les politiques sociales et économiques, l'environnement, le commerce bilatéral, *etc.*).

L'article 59 comprend la clause habituelle de conditionnalité de la coopération européenne, dont on sait qu'elle en pratique rarement mise en œuvre : « *si l'une des parties considère que l'autre a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du présent accord, elle peut prendre des mesures appropriées* » ; le non-respect des principes démocratiques ou des engagements de non-prolifération constituerait une « *violation substantielle* » de l'accord qui permettrait de prendre en urgence les « *mesures appropriées* » susmentionnées.

CONCLUSION

Les accords de partenariat et de coopération représentent l'instrument diplomatique classique par lequel l'Union européenne et ses partenaires extérieurs affirment leur volonté de coopération et leurs valeurs communes. Le caractère peu contraignant de ces accords ne doit pas faire négliger leur portée symbolique.

La Mongolie, enclavée entre la Chine et la Russie, cherche à diversifier ses partenariats. Dotée d'un régime démocratique depuis un quart de siècle, elle peut appuyer son développement sur un potentiel minier considérable. Elle constitue donc un partenaire intéressant pour l'Union européenne et la France, même si, compte tenu de sa situation géographique et de sa faible population, elle n'a pas vocation à devenir un partenaire majeur.

Votre rapporteur vous invite donc à adopter le présent projet de loi, déjà adopté par le Sénat le 16 juin 2016, afin que la France puisse ratifier l'accord avec la Mongolie. Comme cet accord a par ailleurs déjà été ratifié par la Mongolie et un grand nombre d'États membres de l'Union européenne (23 déjà en février 2016), il devrait pouvoir entrer rapidement en vigueur.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mardi 27 septembre 2016.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

M. Jean Pierre Dufau. Dans l'état actuel des choses, quels sont les secteurs principaux où une coopération économique, éducative, culturelle existe déjà, outre l'Alliance Française, avec la Mongolie ? Est-ce que ce pays, qui progresse parmi l'ensemble des pays démocratiques, adhère à la COP 21 ou à ce type d'initiatives, et que pouvons-nous faire pour les aider ?

M. Thierry Mariani, rapporteur. La Mongolie est un pays particulièrement sensible aux questions environnementales. Le niveau de pollution est très élevé. Comme vous le savez, il s'agit d'un chauffage polluant, auparavant au bois, comme le démontre les montagnes totalement rasées autour d'Oulan-Bator. Le niveau de la pollution est donc très important notamment dans la capitale. La Mongolie est impliquée pour la COP 21, et a pris des engagements très clairs à cet égard.

Au sujet de la coopération française, Areva est très présent. La Mongolie présente un potentiel minier énorme, mais elle cherche à développer ses relations avec l'Europe, plus que l'Europe cherche à les développer avec la Mongolie. La géographie commande la géopolitique : la Mongolie est « écrasée » par la Chine et la Russie. Le moindre des problèmes est de parler de matières premières et d'extraction, la difficulté résidant davantage dans l'exportation des ressources minières du pays. En l'absence d'un accès à la mer, les ressources ne peuvent sortir que par la Chine et la Russie. La politique étrangère mongolienne est donc très conditionnée par ses voisins. Les Coréens y sont par ailleurs très présents. L'Europe essaie d'y faire son chemin, même si beaucoup reste à faire.

Mme la Présidente Elisabeth Guigou. Vous avez bien fait d'attirer à nouveau notre attention sur l'importance de la Mongolie. Ce pays, coincé entre la Chine et la Russie, tente de tenir une ligne démocratique qu'il faut encourager. Nous y avons une présence, dont il faut souligner l'importance.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission *adopte* le projet de loi n° 3850 sans modification.

ANNEXE N° 1 :

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

Néant

ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION

Article unique

Est autorisée la ratification de l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la Mongolie, d'autre part, signé à Oulan-Bator le 30 avril 2013, et dont le texte est annexé à la présente loi.