



N° 242

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 septembre 2017

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI *autorisant la ratification de l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part,*

PAR M. GUY TEISSIER

Député

ET

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

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 152.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE KAZAKHSTAN, UN PARTENAIRE IMPORTANT EN EURASIE	7
A. UN DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LARGEMENT FONDÉ SUR LES HYDROCARBURES ET LES RESSOURCES MINIÈRES	7
B. UN RÉGIME POLITIQUE STABLE.....	8
C. UNE DIPLOMATIE ACTIVE QUI JOUE UN RÔLE MODÉRATEUR	8
D. DES RELATIONS BILATÉRALES SOLIDES.....	9
II. LE PARTENARIAT ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LE KAZAKHSTAN	11
A. LE VOLET ÉCONOMIQUE : L'UNION PREMIER PARTENAIRE DU KAZAKHSTAN.....	11
B. LE VOLET POLITIQUE.....	11
1. La « stratégie de l'Union européenne pour l'Asie centrale »	11
2. Les programmes européens de coopération.....	12
III. UN ACCORD AU CONTENU CLASSIQUE ET SOUVENT PEU CONTRAIGNANT	13
A. VALEURS PARTAGÉES ET COOPÉRATION POLITIQUE.....	14
B. LIBÉRALISATION ÉCONOMIQUE ET COMMERCIALE.....	15
C. COOPÉRATIONS SECTORIELLES.....	17
D. CADRE INSTITUTIONNEL	17
E. DISPOSITIONS FINALES ET ENTRÉE EN VIGUEUR.....	18
TRAVAUX DE LA COMMISSION	19
ANNEXE : TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	23

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'Union européenne et le Kazakhstan ont conclu en décembre 2015 un accord, dit « *de partenariat et de coopération renforcé* », destiné à remplacer le premier accord de partenariat et de coopération (APC) qu'ils avaient signé en 1995.

Si les APC constituent un outil classique de la diplomatie de l'Union, en particulier en direction des pays de l'ex-URSS, le Kazakhstan a été le premier à signer un APC « *renforcé* », ce qui rend compte de l'importance que les Européens d'une part, ce pays d'autre part, attachent à leurs relations. Le Kazakhstan est en effet un partenaire économique significatif. C'est aussi un pays soucieux de s'investir positivement sur la scène internationale, en y promouvant les compromis et l'amélioration de l'ordre international, ainsi que d'équilibrer ses rapports avec ses deux puissants voisins, la Russie et la Chine, par de bonnes relations avec l'Union européenne et ses membres.

C'est pourquoi votre rapporteur considère positivement le présent accord, même si, comme il y revient dans le corps du rapport, il ne faut pas en exagérer la portée normative : un APC n'est pas comparable à, par exemple, un accord d'association et ses clauses sont souvent plus incitatives que réellement contraignantes.

I. LE KAZAKHSTAN, UN PARTENAIRE IMPORTANT EN EURASIE

A. UN DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LARGEMENT FONDÉ SUR LES HYDROCARBURES ET LES RESSOURCES MINIÈRES

Doté d'un vaste territoire (2,7 millions de km², soit cinq fois la France métropolitaine), mais d'une population de seulement 17,7 millions d'habitants, le Kazakhstan est économiquement le pays le plus important d'Asie centrale, représentant environ 70 % du PIB de la zone.

Son développement est essentiellement fondé sur les ressources de son sous-sol : hydrocarbures, uranium, fer, manganèse, chrome, charbon, potassium... Le pays est ainsi le premier producteur d'uranium, avec environ 40 % de la production mondiale. S'agissant du pétrole, c'est un producteur significatif : en 2016, 79 millions de tonnes, soit le 17^{ème} rang mondial et 1,8 % du total mondial ⁽¹⁾.

Le Kazakhstan a connu une forte croissance dans les années 2000 (7,7 % par an en moyenne entre 2000 et 2014), ce qui lui assure aujourd'hui une relative prospérité : le PIB par habitant atteindrait en 2017, selon le Fonds monétaire international, 8 700 dollars en parité réelle et 26 000 dollars en parité de pouvoir d'achat, soit pratiquement la même chose qu'en Russie et beaucoup mieux que dans les autres pays d'Asie centrale (quatre fois plus qu'en Ouzbékistan, sept ou huit fois plus qu'au Tadjikistan et au Kirghizstan...).

La baisse du prix du pétrole et la récession de l'économie russe, partenaire essentiel, ont toutefois entraîné un fort ralentissement économique à partir de 2014. On observe désormais une certaine reprise économique (2,4 % de croissance prévue par le FMI en 2017 contre 1,2 % en 2016).

Pour réduire sa dépendance aux cours des matières premières, le Kazakhstan cherche à diversifier son économie en s'appuyant sur l'innovation, les nouvelles technologies et le développement durable. Astana a ainsi accueilli l'Exposition internationale sur le thème de l'énergie du futur en 2017. Il y a également une volonté manifeste d'améliorer le « climat des affaires » afin d'attirer des investisseurs : selon le classement de la Banque mondiale sur la facilité à faire des affaires (*Doing business*), qui prétend mesurer l'environnement administratif et réglementaire des entreprises, le Kazakhstan est passé de la 51^{ème} place à la 35^{ème} (sur 190 pays) de 2016 à 2017 et obtient l'un des meilleurs scores de l'espace post-soviétique.

Le pays veut également se positionner comme une interface entre l'Asie et l'Europe en développant ses infrastructures de transport, avec près de 2 500 km de voies ferrées construites dans le pays ces dernières années. Ces initiatives font écho

(1) BP Statistical Review of World Energy, juin 2017.

au projet de « Nouvelles routes de la soie » lancé par la Chine, qui prévoit 40 milliards de dollars d'investissements pour le seul Kazakhstan.

B. UN RÉGIME POLITIQUE STABLE

Le président Noursoultan Nazarbaïev dirige le Kazakhstan depuis 1989. Il a continûment gagné des élections présidentielles où il pouvait certes y avoir pluralité de candidatures, mais où il a toujours obtenu des scores « soviétiques » : 97,7 % des suffrages au dernier scrutin, en date d'avril 2015.

Une réforme constitutionnelle a toutefois été lancée début 2017 pour redistribuer une part du pouvoir vers le gouvernement et le parlement. Elle préparerait sans doute une transition au sommet de l'État.

Le régime politique en place est certes vivement critiqué par les ONG de défense des droits de l'homme : *Amnesty International* relève ainsi dans son dernier rapport la pénalisation des manifestations, même pacifiques, non autorisées, les peines de prison (jusqu'à cinq ans) infligées à des blogueurs ou des journalistes pour délit d'opinion, l'obligation pour les ONG et les groupes religieux de se faire enregistrer, des cas nombreux de torture ou mauvais traitements par la police ou dans les prisons, l'insuffisance des droits des travailleurs migrants...

Ce régime a du moins assuré au Kazakhstan une plus grande stabilité que certains de ses voisins. Il combat par ailleurs les déviances par rapport à l'islam officiel et la laïcité est garantie par la Constitution. Le Kazakhstan a toutefois subi deux attaques terroristes en 2016, qui ont fait plus d'une trentaine de morts, et entre 500 et 600 jeunes venus du pays seraient actuellement engagés en Syrie ou Irak.

C. UNE DIPLOMATIE ACTIVE QUI JOUE UN RÔLE MODÉRATEUR

Depuis son indépendance à la chute de l'URSS en 1991, le Kazakhstan a cherché à s'affirmer sur la scène internationale.

Ayant alors renoncé aux armes nucléaires soviétiques stockées sur son territoire, il s'est rapidement posé en promoteur du désarmement et de la non-prolifération sur la scène internationale, adhérant au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) en 1994, puis en 2006 au traité de Semipalatinsk, en vertu duquel les pays d'Asie centrale se sont engagés à ne pas développer, acquérir, tester ou détenir d'armes nucléaires.

La présence sur son sol d'une forte population russophone a amené le Kazakhstan à maintenir les meilleures relations possibles avec le Russie. Il a ainsi adhéré dès le début (2015) à l'Union économique eurasiatique promue par le président russe (et dont seules une minorité d'ex-républiques soviétiques ont accepté de devenir membres), ainsi qu'aux autres organisations régionales sous

influence russe ou sino-russe (Organisation du traité de sécurité collective et Organisation de coopération de Shanghai). La Chine est en effet l'autre très puissant voisin du Kazakhstan, avec lequel il a établi des relations étroites (partenariat stratégique, coopération frontalière, développement des réseaux de transport, commerce...).

Dans le cadre de sa proximité avec la Russie, la diplomatie du Kazakhstan a toujours joué un rôle modérateur, cherchant à favoriser des compromis : elle s'est ainsi investie dans le règlement du conflit du Haut-Karabagh, de la crise nucléaire iranienne, de la crise russo-turque consécutive à la destruction d'un avion russe par l'armée turque en novembre 2015, de la crise russo-ukrainienne... Astana accueille depuis janvier 2017 les négociations sur la crise syrienne qu'ont voulu organiser la Russie, l'Iran et de Turquie.

Le Kazakhstan est en effet soucieux de ne pas s'enfermer dans des relations trop exclusives avec ses deux voisins russe et chinois. À ce titre, il est attaché aux relations qu'il entretient avec l'Union européenne, objet du présent accord, et les pays européens, dont la France (voir *infra*). Il s'investit également dans les grandes organisations internationales : il a adhéré à la plupart d'entre elles, notamment l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en novembre 2015. Il est membre non permanent du Conseil de sécurité de l'ONU pour 2017-2018 et exercera la présidence du Conseil en janvier 2018.

D. DES RELATIONS BILATÉRALES SOLIDES

La volonté du Kazakhstan de développer une diplomatie diversifiée a permis l'établissement de relations solides avec la France.

Les contacts au plus haut niveau sont ainsi fréquents, avec par exemple des rencontres entre les présidents Hollande et Nazarbaïev en novembre 2012, mars 2014, puis décembre 2014 et novembre 2015 dans le cadre de visites officielles croisées.

C'est cependant dans le champ économique que les relations se sont le plus développées.

- Les échanges commerciaux entre les deux pays se sont élevés à 2,9 milliards d'euros en 2016.

Du point de vue du Kazakhstan, la France est un partenaire commercial important, représentant en 2016 2,6 % de ses importations, soit le 6^{ème} rang parmi ses fournisseurs (nous sommes notamment dépassés, en Europe, par l'Allemagne et l'Italie), et 4,9 % de ses exportations, soit également le 6^{ème} rang parmi ses clients ⁽¹⁾.

(1) Source : direction générale du Trésor, publications des services économiques, « Les échanges commerciaux entre la France et le Kazakhstan », mars 2017.

Vu de la France, le Kazakhstan est certes un partenaire moins significatif, compte tenu de la différence de poids entre les économies : à peine 0,3 % du total de nos échanges extérieurs. Le Kazakhstan apparaît toutefois comme un partenaire très important dans certains domaines, notamment celui des approvisionnements pétroliers : il était notre deuxième fournisseur en 2015, derrière l'Arabie Saoudite, avec près de 14 % de nos importations pétrolières.

Les exportations du Kazakhstan vers la France sont en effet constituées à 85 % d'hydrocarbures et produits miniers et, dans ce contexte, le commerce bilatéral est fortement déséquilibré : en 2016, 2,5 milliards d'euros d'exportations du Kazakhstan vers la France contre moins de 0,5 milliard de flux dans l'autre sens.

- S'agissant des investissements, la France serait, par le biais de ses entreprises, le 3^{ème} investisseur étranger au Kazakhstan, avec un stock d'investissements estimé à 12,8 milliards de dollars début 2016. Nos entreprises sont fortement présentes dans le domaine des matières premières. C'est ainsi qu'*Areva* détient depuis 1996 51 % de la co-entreprise KATCO, créée avec l'entreprise nationale locale en charge des mines d'uranium, laquelle exploite plusieurs mines qui ont fourni 4 000 tonnes d'uranium en 2016. En décembre 2016, *Areva* a annoncé la construction, avec des partenaires kazakh et chinois, d'une usine de combustible nucléaire. *Total* possède de son côté un peu moins de 17 % du consortium chargé de l'exploitation du gisement *off-shore* géant de Kashagan. D'autres grandes entreprises telles qu'*Alstom*, *EADS* ou *Lactalis* ont également réalisé des investissements industriels.

II. LE PARTENARIAT ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LE KAZAKHSTAN

Le présent accord doit être remis dans le contexte des relations existantes entre l'Union européenne et le Kazakhstan.

A. LE VOLET ÉCONOMIQUE : L'UNION PREMIER PARTENAIRE DU KAZAKHSTAN

Il faut d'emblée signaler l'intensité des liens économiques entre le Kazakhstan et l'Union européenne : celle-ci en est le premier partenaire économique.

- S'agissant des échanges commerciaux, ceux-ci ont représenté 22 milliards d'euros en 2016.

Du point de vue du Kazakhstan, l'Union est un partenaire essentiel, qui assure 39 % (en 2016) de ses échanges extérieurs, devançant la Russie (20 %) et la Chine (13 %) ⁽¹⁾.

Cela dit, compte tenu de la disproportion de poids des économies, du point de vue de l'Union, la réciproque n'est pas vraie : le Kazakhstan ne pèse que 0,5 % dans le commerce extérieur global de l'Union, dont il n'est à ce titre que le 34^{ème} partenaire. Il joue toutefois un rôle significatif pour les approvisionnements pétroliers : sur les années 2010-2015, il a ainsi occupé régulièrement entre le 4^{ème} et le 6^{ème} rangs parmi les fournisseurs externes de l'Union, étant à l'origine de 5 % à 6 % de ses importations de pétrole brut ⁽²⁾.

- S'agissant des investissements, les entreprises de l'Union détiennent un stock d'investissements directs au Kazakhstan évalué en 2014 à 42 milliards d'euros, soit bien plus de la moitié des investissements étrangers dans ce pays. En tant que bloc, l'Union est donc de loin le premier investisseur étranger au Kazakhstan.

B. LE VOLET POLITIQUE

1. La « stratégie de l'Union européenne pour l'Asie centrale »

Les relations entre l'Union et le Kazakhstan s'inscrivent dans le cadre plus général de la « *stratégie de l'Union européenne pour l'Asie centrale* », lancée en 2007 et réactualisée à plusieurs reprises (la dernière fois en 2015). Ce programme identifie des domaines de coopération en matière de droits de l'homme, d'énergie (accès aux ressources du bassin caspien, gestion des ressources hydriques) et de

(1) Source : statistiques de la Commission européenne.

(2) Source : Eurostat, « Energy, transport and environment indicators ».

lutte contre les menaces transversales (transit de la drogue en provenance d’Afghanistan, terrorisme). Il a permis d’instaurer un dialogue politique régulier dans un format régional et bilatéral sur des sujets essentiels (sécurité, gestion des frontières, drogue), d’établir avec les cinq pays d’Asie centrale un dialogue annuel en matière de droits de l’homme et de lancer trois initiatives régionales (État de droit, eau et environnement, éducation). La France est, aux côtés de l’Allemagne, coordinatrice de l’initiative de l’Union européenne pour le renforcement de l’État de droit en Asie centrale.

2. Les programmes européens de coopération.

Du fait de son niveau de développement, le Kazakhstan ne bénéficie plus, à la différence des autres pays d’Asie centrale, d’un volet bilatéral dans le cadre de l’Instrument de coopération au développement (ICD) mis en place par l’Union.

Cependant, sur les 1,068 milliard d’euros inscrits pour l’Asie centrale dans le cadre de la programmation 2014-2020 de l’ICD, environ un tiers (360 millions d’euros) sont affectés à des programmes régionaux transversaux destinés à l’ensemble des pays de la zone, y compris le Kazakhstan.

Le Kazakhstan reste donc bénéficiaire, pour des montants globalement modestes (quelques dizaines de millions d’euros sur la période 2014-2020), de programmes centrés principalement sur les questions sécuritaires (programme BOMCA sur la gestion des frontières, programme CADAP de lutte contre la drogue...), le développement régional, l’environnement et la transition écologique, enfin l’État de droit (réforme du système judiciaire, promotion de la société civile, des ONG et des médias).

III. UN ACCORD AU CONTENU CLASSIQUE ET SOUVENT PEU CONTRAIGNANT

Le présent accord, dit « *de partenariat et de coopération renforcé* », remplace l'accord de partenariat et de coopération (APC) qui existait entre l'Union et le Kazakhstan depuis 1995.

Il a été négocié à la demande du Kazakhstan à partir de juin 2011. Le document a pu être paraphé le 20 juin 2015, puis signé le 21 décembre 2015.

Il s'inscrit dans un modèle classique, celui des APC que la diplomatie européenne propose très souvent à ses partenaires. Des APC ont été signés avec l'ensemble des ex-républiques soviétiques dans les années 1990, puis, plus récemment, avec plusieurs pays asiatiques (Indonésie, Vietnam, Irak, Philippines et Malaisie).

Il faut rappeler que les APC ont une portée moins ambitieuse que les accords d'association que l'Union recherche avec ses plus proches voisins : pays balkaniques, pays du « Partenariat oriental » – accords d'association signés en 2014 avec la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine – ou pays du sud de la Méditerranée – sept accords conclus entre 1998 et 2005. En effet, les accords d'association prévoient à des rythmes et degrés divers une véritable intégration économique, fondée sur la libéralisation des échanges et l'alignement sur l'« acquis communautaire » des réglementations économiques et techniques. Les APC comportent des clauses moins contraignantes : affirmation de principes généraux autour des valeurs démocratiques communes, dialogue politique, mise en place de coopérations sectorielles, mesures minimales de libéralisation des échanges fondées sur les règles de l'OMC, création d'institutions mixtes se réunissant régulièrement pour faire vivre l'accord...

Le présent APC « renforcé » s'inscrit globalement dans le modèle des APC. Comme on y reviendra, il comprend cependant certaines clauses plus précises et exigeantes que les APC d'ancienne génération. Il est le premier APC de nouvelle génération conclu ⁽¹⁾ en Asie centrale et avec un pays de l'union économique eurasiatique, ce qui montre l'importance que l'Union européenne et le Kazakhstan attachent à leurs relations mutuelles.

Le présent APC renforcé s'articule autour de quatre types de dispositions :

– des clauses générales relatives aux grands principes et valeurs partagés par les signataires et à leur coopération politique ;

(1) Cependant, un autre accord de partenariat dit « complet et renforcé » devrait prochainement être signé avec l'Arménie, tandis que des négociations devraient être ouvertes pour un APC « renforcé » avec le Kirghizstan.

- des clauses économiques et commerciales visant à développer les échanges ;
- des clauses établissant des coopérations sectorielles ;
- des clauses institutionnelles.

A. VALEURS PARTAGÉES ET COOPÉRATION POLITIQUE

Le **préambule** et le **titre I^{er}** de l'accord présentent les valeurs que déclarent partager les signataires de l'accord et les objectifs généraux qu'il poursuit. Ainsi, selon l'**article 1^{er}**, « *le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme (...), ainsi que du principe de l'état de droit, sous-tend les politiques intérieures et internationales des deux parties et constitue un élément essentiel du présent accord. Les parties réaffirment leur attachement aux principes d'une économie de marché et à la promotion du développement durable et de la croissance économique (...)* ».

La question de la portée effective des dispositions relatives aux valeurs et droits de l'homme présentes dans les accords signés par l'union européenne est souvent posée.

Le présent accord comporte dans ses dispositions finales, comme de coutume, une clause (**article 279**) permettant de prendre des « *mesures appropriées* » en cas de non-respect de ses dispositions. Une procédure de règlement des différends est établie mais des mesures immédiates peuvent aussi être prises en cas de violation d'« *éléments essentiels* » visés aux articles 1^{er} (principes démocratiques) et 11 (lutte contre la prolifération des armes de destruction massive). Les « *mesures appropriées* » doivent être proportionnées, mais, même si le texte ne le mentionne pas formellement, rien n'empêche qu'elles puissent prendre la forme d'une suspension de l'accord. Il y a cependant peu de précédents en la matière. On peut signaler celui de l'APC avec l'Ouzbékistan, suspendu provisoirement suite à la répression des troubles d'Andijan en mai 2005, qui avaient provoqué plusieurs centaines de victimes.

Le **titre II** de l'accord vise à renforcer le dialogue politique et la coopération dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité. Il comprend des engagements génériques de dialogue politique et de coopération au service des grandes causes internationales : renforcement des organisations internationales, droits de l'homme, lutte contre les crimes relevant de la Cour pénale internationale, stabilité régionale, non-prolifération, lutte contre le terrorisme, *etc.*

Ces dispositions sur les valeurs et la coopération politique ne sont pas fondamentalement différentes de celles de l'APC précédemment en vigueur avec le Kazakhstan ou de celles d'autres APC, même si elles ajoutent quelques éléments liés à l'actualité : coopération dans la lutte contre le terrorisme,

implication du Kazakhstan dans l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)...

B. LIBÉRALISATION ÉCONOMIQUE ET COMMERCIALE

Le **titre III** de l'accord, intitulé « *commerce et entreprises* », est très développé : 185 articles et au total plus des deux tiers du volume global de l'accord.

Cependant, ses dispositions restent très en-deçà de celles que l'on peut trouver, dans le même domaine, dans les accords d'association signés par l'Union européenne avec la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine en 2014, lesquels constituent de véritables accords de libre-échange, avec suppression de quasiment tous les droits de douane et alignement des réglementations économiques et techniques. Quand bien même l'Union aurait voulu proposer un contenu aussi ambitieux au Kazakhstan, cela aurait été incompatible avec l'appartenance de ce pays à l'Union économique eurasiatique ⁽¹⁾, cette dernière étant elle-même une union douanière et un espace d'harmonisation réglementaire.

Le présent accord a donc une portée bien moindre. Un grand nombre de ses dispositions se bornent à renvoyer aux engagements pris dans le cadre de l'OMC, dont l'Union européenne et, depuis fin 2015, le Kazakhstan sont membres, ainsi que de ses accords dérivés (accord général sur le commerce des services dit AGCS, accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires dit SPS, accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce dit ADPIC, *etc.*). En matière de commerce des biens et des services, il s'agit notamment de la clause de la nation la plus favorisée et de celle du traitement national, de la reprise des engagements OMC sur les droits de douane, du respect des règles de l'OMC sur les mesures de sauvegarde et antidumping, les méthodes de valorisation des marchandises en douane, les obstacles techniques au commerce, *etc.* Un sous-comité chargé de la coopération douanière doit être mis en place pour faciliter le règlement des problèmes.

De plus, le Kazakhstan a imposé certaines restrictions.

Il a ainsi souhaité protéger son marché du travail en encadrant strictement l'entrée d'expatriés européens (**articles 48 et 49** et **annexe II**) : exigence d'un examen préalable des « *besoins économiques* » ; limitation globale à 800 personnes par an des entrées de prestataires de services ; pour les cadres d'entreprise faisant l'objet d'un transfert dans la filiale ou succursale au Kazakhstan, limitation de leur nombre à 50 % de l'effectif d'encadrement/direction et séjour maximal de trois ans sur la base de permis annuels (règle déjà prévue dans le cadre des engagements OMC du Kazakhstan).

(1) Composée de la Russie, de la Biélorussie, du Kazakhstan, de l'Arménie et du Kirghizstan.

Les engagements de « traitement national », c'est-à-dire de non-discrimination entre entreprises nationales et de l'autre partie, voient également leur portée réduite par l'**annexe I** de l'accord, par laquelle le Kazakhstan se réserve d'y déroger « *dans le secteur de l'exploitation du sol et du sous-sol de son territoire ou portant sur l'exploitation des ressources stratégiques et l'acquisition d'objets stratégiques, la possession à titre privé de terres (...), l'accès aux ressources biologiques et aux fonds de pêche (...)* ». Les entreprises européennes ne se voient donc pas garantir des droits identiques à ceux des locales dans les principaux secteurs de l'économie kazakhe.

L'accord est en revanche libéral en matière de flux financiers (investissements, revenus, crédits, *etc.*), qui sont pour la plupart libéralisés (**articles 57 à 60**).

Les **articles 61 à 118** traitent de la propriété intellectuelle et comprennent des engagements précis, renvoyant aux accords internationaux existants. Il est à noter que l'**article 82** pose le principe général d'une protection légale par chaque partie des indications géographiques, tandis que l'**article 83** prévoit, dans un délai de sept ans, l'ouverture de négociations pour un accord spécifique sur le sujet. Ces dispositions sont importantes puisque l'Union européenne se bat constamment pour étendre, au niveau international, la protection des indications géographiques que refusent certains de nos grands partenaires commerciaux.

Les **articles 119 à 137**, complétés par l'**annexe III** à l'accord, comprennent des engagements d'ouverture réciproque des marchés publics, au terme d'une période de cinq à huit ans, dans de nombreux domaines (la plupart des marchés de biens et les services de conseil, ingénierie, audit, télécommunications, construction...). S'y ajoutent des obligations procédurales précises destinées à assurer le caractère concurrentiel et transparent des passations de marchés. Il s'agit d'un des domaines où l'accord est le plus précis et susceptible d'ouvrir des perspectives nouvelles aux entreprises européennes, d'autant que le Kazakhstan, pour le moment, n'a pas pris d'engagements dans le cadre de l'accord sur les marchés publics (AMP) passé dans le système de l'OMC (il a simplement pris, dans son protocole d'accession à l'OMC, l'engagement de lancer le processus d'accession à l'AMP).

L'accord comporte également un intitulé consacré à « *commerce et développement durable* » (**articles 151 à 155**), mais la formulation de ces dispositions en limite la portée : « *les parties réaffirment leur volonté de promouvoir le développement du commerce international de façon à contribuer à la réalisation de l'objectif de développement durable (...), reconnaissent la valeur de la gouvernance et des accords internationaux en matière d'environnement en tant que réponse de la communauté internationale aux problèmes environnementaux mondiaux ou régionaux (...), visent des niveaux élevés de protection de l'environnement et du travail* », *etc.* Certaines clauses sont toutefois de nature à servir de point d'appui pour obtenir du Kazakhstan, si nécessaire, qu'il applique au moins ses propres lois et engagements internationaux : « *les parties*

réaffirment leur attachement à la mise en œuvre effective, dans leurs législations et dans leurs pratiques, des accords multilatéraux en matière d'environnement auxquels elles ont adhéré et des conventions de l'OIT qui ont été ratifiées [par elles](...). Les parties ne peuvent déroger à leur législation en matière d'environnement et de travail ni omettre de la faire respecter (...) ».

C. COOPÉRATIONS SECTORIELLES

Les dispositions suivantes de l'accord posent le principe de coopérations bilatérales dans de multiples domaines.

Le **titre IV** contient ainsi des engagements de coopération en matière de politique commerciale, transports, politique industrielle, tourisme, agriculture, *etc.* Des engagements sont également pris en matière de défense de l'environnement, lutte contre le changement climatique et politiques sociales, mais (comme dans les autres domaines de coopération) ils restent assez généraux, conditionnés à la bonne volonté des parties et renvoient aux autres instruments internationaux existants.

Le **titre V** est dédié à la coopération dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice. Il comprend notamment des engagements génériques de coopération judiciaire et dans le domaine migratoire. L'**article 238**, consacré à cette question, a cependant une portée limitée. Sa seule disposition contraignante concerne l'obligation réciproque de réadmission des ressortissants en séjour irrégulier, ce qui ne pose guère de problème vu l'absence de migrations significatives, dans un sens ou dans l'autre, entre les parties signataires (s'agissant des visas demandés au Kazakhstan pour entrer en France, on a en 2015 décompté 11 700 demandes, dont seulement 800 demandes de visas « non Schengen » de plus de trois mois). Pour le reste, il est juste prévu un « *dialogue global* » sur les questions migratoires, lequel pourrait déboucher éventuellement, est-il indiqué, sur des négociations concernant d'une part la réadmission mutuelle des ressortissants de pays tiers, d'autre part la facilitation de la délivrance des visas.

Vu par ailleurs les restrictions voulues par le Kazakhstan à l'entrée d'expatriés européens (voir *supra*), l'accord ne comprend donc pas de véritable libéralisation concernant la circulation des personnes.

Le **titre VI** aborde diverses coopérations sectorielles : éducation et formation, recherche et innovation, médias et audiovisuel, société civile, sport, *etc.*

Le **titre VII** est consacré à la coopération financière et technique. Il pose des principes de bonne gestion des programmes financés sur fonds européens.

D. CADRE INSTITUTIONNEL

Le **titre VIII** établit le cadre institutionnel habituel dans le cadre des APC, avec :

– un conseil de coopération se réunissant au moins une fois par an au niveau ministériel ;

– un comité de coopération composé de hauts fonctionnaires et assisté éventuellement de sous-comités spécialisés ;

– une commission parlementaire de coopération, composée de membres du Parlement européen (mais pas des parlements nationaux) et de son homologue kazakh.

La première réunion du conseil de coopération depuis la signature de l'accord de partenariat et de coopération renforcé s'est tenue le 4 octobre 2016 à Bruxelles, sous la présidence du ministre des affaires étrangères slovaque (son pays assurant alors la présidence de l'Union) et en présence de son homologue kazakh.

E. DISPOSITIONS FINALES ET ENTRÉE EN VIGUEUR

Les dispositions finales de l'accord, relatives notamment à son entrée en vigueur, sont habituelles et n'appellent pas de commentaire particulier.

Le Kazakhstan a promulgué la loi de ratification de l'accord le 25 mars 2016 et notifié celle-ci le 14 avril 2016.

Comme il est coutumier pour les accords européens dits « mixtes », la plus grande partie des dispositions de l'accord, réputées relever de la seule compétence de l'Union, sont entrées en vigueur à titre provisoire au 1^{er} mai 2016, sans attendre l'achèvement des procédures nationales.

À la date présente, 16 États membres de l'Union ont ratifié l'accord ⁽¹⁾.

En revanche, il est à noter que la procédure n'est pas achevée au niveau des institutions européennes, le Parlement européen n'ayant pas encore donné son approbation.

(1) *Allemagne, Autriche, Bulgarie, Danemark, Espagne, Finlande, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie et Suède.*

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mercredi 27 septembre 2017.

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

Mme Valérie Boyer. La question d'un accord de coopération avec le Kazakhstan soulève le problème de la démocratie et des droits de l'homme. Pourrions-nous en savoir plus à ce sujet ? Dans un deuxième temps, j'aimerais également avoir plus d'informations quant aux liens qui unissent le Kazakhstan avec d'autres pays de la région, comme l'Azerbaïdjan ou l'Ouzbékistan, là encore au regard des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

M. Guy Teissier, rapporteur. Depuis janvier de cette année il y a eu des avancées vers un nouveau partage du pouvoir entre présidence, gouvernement et parlement. Le président, en place depuis 28 ans, aurait par exemple décidé de ne pas transmettre le pouvoir à sa fille de manière dynastique. Le pays travaille d'ailleurs sur un nouveau projet de Constitution qui accorderait des pouvoirs réduits au chef de l'État, même si ce projet restera marqué par l'histoire : le prochain président pourrait être élu démocratiquement, avec toutefois certains droits très élargis, comme par exemple l'immunité à vie. La nomination récente de deux vices-premiers ministres va aussi dans ce sens : ce sont deux oligarques, ce qui représente une certaine forme d'ouverture économique du pays.

Pour répondre à votre deuxième point, je considère qu'Astana est un trait d'union avec d'autres pays agités par des conflits ou des problèmes internes, comme par exemple le conflit du Haut-Karabagh.

M. Pierre Cabaré. Bravo pour ce beau rapport. Cet accord est très important pour obtenir des avancées en matière de droits de l'homme grâce à la coopération et au développement des échanges. C'est un signal positif pour la justice, la sécurité et les libertés.

Le Kazakhstan est un pays qui n'est pas « en marche » mais « en route » vers plus d'échanges. Il a une situation stratégique importante, que je qualifierais plutôt de charnière que d'enclavement. Je suis honoré d'avoir été élu président du groupe d'amitié avec ce pays.

Mme Mireille Clapot. Merci aussi au rapporteur. L'accord est complexe et nécessaire. Il est vrai qu'il y a eu quelques petits progrès en matière de droits de l'homme. Toutefois, la question des travailleurs migrants reste en suspens puisque le Kazakhstan n'a pas ratifié la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Il y a aussi le problème de la surveillance de l'internet dans ce pays. Nous avons donc un

devoir de vigilance, qui est aussi valable pour nos entreprises transnationales, comme *Total*, très présent là-bas. Nous avons maintenant une loi qui prescrit aux entreprises un devoir de vigilance sur le respect des droits humains et environnementaux tout au long de leur chaîne de valeur ; cette obligation me paraît s'appliquer particulièrement dans ce pays. Nous avons aussi la perspective d'un traité à l'ONU où la France jouera un rôle important. Pour en revenir au texte d'aujourd'hui, je le voterai.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. J'ai reçu la ministre des affaires étrangères de l'Équateur qui porte avec l'Afrique du Sud le beau projet dont a parlé Mireille Clapot. Ce serait bien en effet que la France puisse s'ajouter à la liste de ses promoteurs.

(présidence de Mme Mireille Clapot, vice-présidente)

Mme Laetitia Saint-Paul. Le Kazakhstan représente 70 % du PIB de l'Asie centrale. Je suis très favorable à ce projet de coopération qui est un point d'entrée pour le développement de l'économie de l'Asie centrale.

M. Guy Teissier, rapporteur. Il y a une véritable appétence pour le développement des échanges des deux côtés. Le Kazakhstan a une volonté sincère d'ouverture à l'Europe et ses dirigeants veulent relancer le développement économique. Après plusieurs années de prospérité économique, il ne faut pas oublier que ce pays a subi une grave crise avec 30 à 40 % de chômage dans certaines régions et une croissance annuelle passée de plus de 7 % à 1 %.

M. Jean-Paul Lecoq. Je ne suis pas favorable à la géométrie variable sur les questions de droits de l'homme. Il faut mettre la pression sur cette question dans tous les accords.

S'agissant du Kazakhstan, j'ai apprécié votre rapport qui vient après un regard français longtemps péjoratif. Vous offrez une analyse juste de la situation au Kazakhstan. Comme en Jordanie, nous devons être vigilants en matière de droits de l'homme. Mais n'oublions pas que la France est un pays très respecté au Kazakhstan ; on y regarde avec admiration notre pays et quand nous sommes admirés, c'est souvent pour nos valeurs. L'intensification des échanges culturels est un moyen d'aider aux évolutions démocratiques. Le Kazakhstan veut donner et recevoir et l'on doit quand même souligner qu'il a réussi à s'affranchir de la tutelle de Moscou. Le Kazakhstan n'est pas un pays enclavé, mais central et soutient en plus une belle équipe cycliste !

Enfin, j'ai été étonné de votre remarque sur la longévité et les scores électoraux du président du Kazakhstan. J'ai été élu dans ma ville durant 22 ans et député avec 89 % des voix sans avoir l'impression de sortir des règles !

Les groupes d'amitié jouent un rôle important et on pourrait envisager d'inviter les députés kazakhs.

M. Guy Teissier, rapporteur. Merci pour votre objectivité. La présence de groupes d'amitié est nécessaire pour notre diplomatie parlementaire. Le développement économique est fondamental car il permet d'éviter l'extrémisme que génère la pauvreté. Le Kazakhstan évolue dans le bon sens et reste tenu d'une main de fer ; pourtant, 600 à 700 de ses nationaux sont partis en Irak et en Syrie. Il y a aussi à sa frontière orientale des minorités chinoises musulmanes qui présentent des signes de radicalisation.

M. Bruno Fuchs. Il y a un volet économique et un volet politique, qui sont liés. La relation économique est la base d'une influence politique : souvent, le développement des échanges favorise la démocratisation. Ma question porte sur le volet économique. La France est seulement le sixième fournisseur du Kazakhstan, derrière l'Italie ou l'Allemagne. Notre balance commerciale est d'ailleurs déficitaire avec ce pays. Est-ce que cet accord permettra d'inverser cette tendance ?

M. Guy Teissier, rapporteur. L'accord y participera nécessairement, même s'il est européen et que c'est ensuite aux États de discuter. Pour ma part, pour répondre à Jean-Paul Lecoq, j'ai été maire durant 32 ans et élu une fois à 77,6 %.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission *adopte*, à l'unanimité des présents, le projet de loi n° 152 sans modification.

ANNEXE

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article unique

Est autorisée la ratification de l'accord de partenariat et de coopération renforcé entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part (ensemble sept annexes et un protocole), signé à Astana le 21 décembre 2015, et dont le texte est annexé à la présente.