SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2011-2012

10 JANVIER 2012

Projet de loi portant assentiment à l'Accord modifiant, pour la deuxième fois, l'Accord de Partenariat entre les Membres du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005, et à l'Acte final, ouverts à la signature à Ouagadougou le 22 juin 2010 et à Bruxelles du 1er juillet au 31 octobre 2010

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES RELATIONS EXTÉRIEURES ET DE LA DÉFENSE

PAR

M. **ANCIAUX**

5 - 1314/2

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2011-2012

10 JANUARI 2012

Wetsontwerp houdende instemming met de Overeenkomst tot tweede wijziging van de Partnerschapsovereenkomst tussen de Leden van de Groep van Staten in Afrika, het Caribische Gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar Lidstaten, anderzijds, ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000 en voor de eerste maal gewijzigd te Luxemburg op 25 juni 2005, en met de Slotakte, open voor ondertekening te Ouagadougou op 22 juni 2010 en te Brussel van 1 juli tot en met 31 oktober 2010

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN EN VOOR DE LANDSVERDEDIGING UITGEBRACHT DOOR

DE HEER **ANCIAUX**

Composition de la commission :/ Samenstelling van de commissie :

Président / Voorzitter : Karl Vanlouwe.

	Membres / Leden :	**Suppléants / Plaatsvervangers :**
N-VA	Piet De Bruyn, Patrick De Groote, Luc Sevenhans, Karl Vanlouwe.	Frank Boogaerts, Inge Faes, Lieve Maes, Elke Sleurs, Helga Stevens.
PS	Marie Arena, Philippe Mahoux, Olga Zrihen.	Hassan Bousetta, Fatiha Saïdi, Louis Siquet, Muriel Targnion.
MR	Armand De Decker, Dominique Tilmans.	Jacques Brotchi, Christine Defraigne, Richard Miller.
CD&V	Sabine de Bethune, Rik Torfs.	Jan Durnez, Cindy Franssen, Peter Van Rompuy.
sp.a	Bert Anciaux, Marleen Temmerman.	Fatma Pehlivan, Ludo Sannen, Fauzaya Talhaoui.
Open Vld	Rik Daems.	Nele Lijnen, Bart Tommelein.
Vlaams Belang	Anke Van dermeersch.	Yves Buysse, Bart Laeremans.
Écolo	Jacky Morael.	Zakia Khattabi, Claudia Niessen.
cdH	Vanessa Matz.	André du Bus de Warnaffe, Dimitri Fourny.

Voir :

Documents du Sénat :

5-1314 - 2011/2012 :

N° 1 : Projet de loi.

Zie :

Stukken van de Senaat :

5-1314 - 2011/2012 :

Nr. 1 : Wetsontwerp.

I. INTRODUCTION

La commission a examiné le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport au cours de sa réunion du 10 janvier 2012.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE M. DIDIER REYNDERS, MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Projet de loi portant assentiment à l'Accord modifiant, pour la deuxième fois, l'Accord de Partenariat entre les Membres du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005, et à l'Acte final, ouverts à la signature à Ouagadougou le 22 juin 2010 et à Bruxelles du 1er juillet au 31 octobre 2010

Par décision du 23 février 2009, le Conseil « Affaires générales et Relations extérieures » a autorisé la Commission européenne à ouvrir les négociations de la seconde révision de l'Accord de Cotonou avec les pays ACP. Le processus de révision a officiellement été lancé lors du Conseil conjoint du 29 mai 2009.

La révision actuelle ne remet pas en question l'acquis du Partenariat ACP-CE, ni sa spécificité. Elle a pour objectif d'actualiser l'accord, d'en améliorer l'efficacité, en l'adaptant aux évolutions liées aux grands changements intervenus dans le domaine des relations internationales, ainsi que dans les relations entre pays ACP et l'Union européenne durant les cinq dernières années : la crise financière et économique mondiale; la flambée des prix des denrées alimentaires; l'engagement visant à atteindre les ODM; le changement climatique; l'interdépendance du lien entre sécurité et développement; le rôle des accords de partenariat économique (APE) et l'importance croissante de l'intégration régionale dans les pays ACP; la reconnaissance de la position grandissante de l'Union africaine; l'amélioration du caractère démocratique du partenariat (reconnaissance du rôle de la société civile, du secteur privé et des parlements nationaux; renforcement des interactions entre le Conseil conjoint et l'Assemblée parlementaire paritaire); l'adoption d'autres cadres de partenariat, tel que la Stratégie UE-Afrique; ou encore le renforcement de l'impératif de cohérence des politiques au service du développement et la prise en compte des engagements internationaux en matière d'efficacité de l'aide (notamment la Déclaration de Paris de 2005 et l'Agenda d'Accra de 2008). La dimension du dialogue politique entre les partenaires et l'accent sur l'importance de la gouvernance démocratique ont encore été amplifiés.

I. INLEIDING

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 10 januari 2012.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE HEER DIDIER REYNDERS, MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Het wetsontwerp houdende instemming met de Overeenkomst tot tweede wijziging van de Partnerschapsovereenkomst tussen de leden van de Groep van Staten in Afrika, het Caribische Gebied en de Stille Oceaan, enerzijds, en de Europese Gemeenschap en haar Lidstaten, anderzijds, werd ondertekend te Cotonou op 23 juni 2000 en voor de eerste maal gewijzigd te Luxemburg op 25 juni 2005, en met de Slotakte, open voor ondertekening te Ouagadougou op 22 juni 2010 en te Brussel van 1 juli tot en met 31 oktober 2010.

Met zijn besluit van 23 februari 2009 machtigde de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen de Europese Commissie om de onderhandelingen met de ACS-landen te openen voor de tweede herziening van de Overeenkomst van Cotonou. De officiële aanzet voor de herziening werd gegeven op de gezamenlijke Raad van 29 mei 2009.

Deze herziening stelt het acquis of het specifieke karakter van het partnerschap ACS-EG niet ter discussie. Het opzet is de overeenkomst bij te werken en ze werkbaarder te maken door in te spelen op de belangrijke veranderingen in de internationale betrekkingen en op de evolutie die zich de voorbije vijf jaar hebben voorgedaan in de betrekkingen tussen de ACS-landen en de Europese Unie : de wereldwijde financiële en economische crisis, de scherpe stijging van de voedselprijzen, de verbintenis om de MDGs te verwezenlijken, de klimaatverandering, de samenhang tussen veiligheid en ontwikkeling, de rol van de Economische Partnerschapsovereenkomsten (EPA) en het toenemend belang van de regionale integratie in de ACS-landen, de erkenning van het grotere gewicht van de Afrikaanse Unie, een partnerschap met een hoger democratisch gehalte (erkenning van de rol van het maatschappelijk middenveld, de particuliere sector en de nationale parlementen, een betere interactie tussen de Gezamenlijke Raad en de Paritaire Parlementaire Vergadering) en de goedkeuring van andere partnerschapskaders, zoals de Strategie EU-Afrika. Verder is er de versterking van de noodzakelijke beleidscoherentie voor ontwikkeling en de naleving van de internationale verbintenissen inzake de doeltreffendheid van de hulp (meer bepaald de Verklaring van Parijs van 2005 en de Agenda van Accra van 2008). Tot slot werd het belang van de politieke dialoog tussen de partners en van democratisch bestuur nog extra benadrukt.

Les principales difficultés au cours de la phase finale des négociations portaient sur quatre sujets :

— la requête visant à pouvoir assortir de réserves la ratification de l'accord (demande ACP);

— l'article 8 (4) sur le dialogue politique — insertion d'une clause de non-discrimination sur la base des orientations sexuelles (demande UE);

— l'article 13 sur la migration — rééquilibrage selon l'approche globale des migrations et renforcement des dispositions sur la réadmission (demande UE);

— la requête visant à obtenir une déclaration conjointe sur le cadre financier pluriannuel (demande ACP).

Ces dernières difficultés ayant pu être levées, les négociations ont été officiellement clôturées et les parties ont paraphé le texte de l'Accord de Cotonou révisé lors du Conseil ministériel conjoint extraordinaire, qui s'est tenu à Bruxelles le 19 mars 2010.

L'accord qui s'est dégagé se présente comme suit :

— les pays ACP ont renoncé à coucher par écrit leur projet de Déclaration unilatérale sur la possibilité de ratifier l'Accord de Cotonou révisé avec réserves, et l'on en est resté à une déclaration orale;

— le texte approuvé en matière de dialogue politique — clause de non-discrimination [article 8 (4)] — s'inspire de l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme;

— les parties se sont ensuite accordées pour adopter une déclaration conjointe concernant la migration (article 13), prévoyant que le dialogue se poursuivrait indépendamment du processus formel de révision et que rapport sera fait au prochain Conseil conjoint ACP-UE;

— les États ACP ont retiré leur demande visant à obtenir une déclaration conjointe sur le cadre financier pluriannuel.

La signature officielle du texte a eu lieu lors de la 35e session du Conseil conjoint ordinaire ACP-UE, à Ouagadougou, les 21 et 22 juin 2010.

De grootste struikelblokken in de slotfase van de onderhandelingen waren :

— het verzoek om bij de bekrachtiging voorbehoud te kunnen aantekenen (vraag van de ACS-landen);

— artikel 8 (4) over de politieke dialoog — inlassing van een clausule inzake non-discriminatie op grond van seksuele geaardheid (vraag van de EU);

— artikel 13 over migratie — herijking op grond van een alomvattende benadering van de migratiestromen en versterking van de bepalingen inzake terugname (vraag van de EU);

— de vraag naar een gemeenschappelijke verklaring over het meerjarigfinancieel kader (vraag van de ACS-landen).

Deze heikele punten zijn inmiddels van de baan. De onderhandelingen werden dan ook officieel afgerond en de partijen parafeerden de tekst van de herziene Overeenkomst van Cotonou op de extra gezamenlijke Ministerraad van 19 maart 2010 in Brussel.

De Overeenkomst werd als volgt vlot getrokken :

— de ACS-landen zijn afgestapt van hun plan om een ontwerp van unilaterale verklaring op papier te zetten over de mogelijkheid om bij de bekrachtiging van de herziene Overeenkomst van Cotonou voorbehouden te formuleren. Het is bij een mondelinge verklaring gebleven;

— de tekst die werd goedgekeurd over de politieke dialoog — non-discriminatieclausule [Artikel 8 (4)] — is gebaseerd op artikel 2 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens;

— de partijen konden zich vinden in een gezamenlijke verklaring inzake migratie (artikel 13), die stelt dat de dialoog wordt voortgezet, los van het formele herzieningsproces en dat hierover verslag wordt uitgebracht op de volgende gezamenlijke ACS-EU-Raad;

— de ACS-landen laten de eisen van een gezamenlijke verklaring over het meerjarig financieel kader vallen.

De formele ondertekening van de tekst had plaats op de 35e zitting van de gewone gezamenlijke raad ACS-EU in Ouagadougou op 21 en 22 juni 2010.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Anciaux demande pourquoi Cuba est le seul pays ACP qui n'est pas partie à cet accord. Y a-t-il des États membres de l'UE qui ont des objections de principe contre Cuba ?

M. Mahoux estime qu'il est important de rétablir l'équilibre entre les parties du Nord et les pays du Sud dans les accords de Lomé et de Cotonou sachant que tous les pays ne négocient pas avec la même force et le même pouvoir. On a tendance à opposer à des accords de cette nature, les règles de l'Organisation mondiale du Commerce qui ne tiennent pas toujours compte du déséquilibre à cet égard.

M. De Groote constate que la révision des accords de Lomé et de Cotonou vise avant tout à satisfaire de nouveaux besoins politiques et sécuritaires. Il était tout à fait légitime de la part de la Belgique, comme l'ont également fait la majorité des États membres, de privilégier la révision de l'article 13 de l'Accord de Cotonou sur la migration. Les pays ACP ont quant à eux refusé de régler la question de la réadmission au niveau multilatéral, estimant qu'il s'agit d'une matière bilatérale.

Les parties se sont finalement accordées pour adopter une Déclaration conjointe concernant la migration, statuant que le dialogue se poursuivrait au-delà du processus formel de révision et que rapport serait fait au prochain Conseil conjoint ACP-UE (doc. Sénat, n° 5-1314/1, p. 4).

Toutefois, ce compromis n'est nullement un gage de bons résultats. Les parties ont raté une occasion de renforcer les dispositions en matière de réadmission, qui sont pourtant d'une importance capitale pour la coopération future avec les pays ACP.

M. Daems constate qu'il s'agit en l'espèce d'un accord de partenariat entre les pays ACP, d'une part, et l'UE et ses États membres, d'autre part.

Les parties ont opté pour une coopération stratégique prenant également en compte la lutte contre la pauvreté. Elles ont mis l'accent sur la libéralisation du commerce dans le cadre d'un processus d'intégration économique déjà en cours dans certaines parties des pays ACP. C'est ainsi qu'a été créée une Union économique d'Afrique occidentale et, dans un cadre plus limité, une union monétaire.

Quelles sont les réalisations concrètes du Fonds européen de développement et de l'aide au développement belge pour les pays ACP ? L'intervenant est convaincu que les avancées dans le domaine des travaux d'infrastructures (routes, chemins de fer, entrepôts) sont très peu nombreuses. Pourtant, les budgets mobilisés en matière de coopération au

III. ALGEMENE BESPREKING

De heer Anciaux vraagt waarom Cuba als enig ACS-land geen lid is van deze Overeenkomst. Zijn er landen van de EU die principiële bezwaren tegen Cuba hebben ?

De heer Mahoux meent dat het belangrijk is het evenwicht tussen de partijen van het Noorden en de landen van het Zuiden in de overeenkomsten van Lomé en Cotonou te herstellen, wetende dat niet alle landen met dezelfde kracht en macht onderhandelen. Men heeft de neiging om tegenover overeenkomsten van deze aard de regels van de Wereldhandelsorganisatie te plaatsen, die niet altijd rekening houden met de wanverhouding in dit opzicht.

De heer De Groote stelt vast dat de herziening van de Overeenkomsten van Lomé en Cotonou vooral gericht is op het voldoen aan nieuwe noden op het gebied van politiek en veiligheid. Het is volledig terecht dat België, net als de meerderheid van de lidstaten, de voorkeur gaf aan de herziening van artikel 13 van de Overeenkomst van Cotonou betreffende migratie. De ACS-landen van hun kant weigerden om het vraagstuk van de terugname te regelen op multilateraal niveau omdat zij van mening waren dat dit een bilaterale aangelegenheid is.

De partijen konden zich uiteindelijk vinden in een gezamenlijke verklaring betreffende migratie, dit stelt dat de dialoog wordt voortgezet los van het formele herzieningsproces en dat hierover verslag wordt uitgebracht op de volgende ACS-EU Raad (stuk Senaat, nr. 5-1314/1, blz. 4).

Daarmee werd echter geen enkele garantie op een goed resultaat bekomen. Het is een gemiste kans dat de bepalingen inzake terugname niet worden versterkt, die toch van groot belang zijn voor de verdere samenwerking met de ACS-landen.

De heer Daems stelt vast dat het hier gaat om een partnerschapsovereenkomst tussen de ACS-landen enerzijds en de EU en haar Lidstaten anderzijds.

Er wordt gekozen voor een strategische samenwerking met aandacht voor armoedebestrijding. Er wordt de nadruk gelegd op de vrijmaking van de handel in het kader van een economische integratiebeweging die in bepaalde delen van de ACS-landen aan de gang is. Zo is er een West-Afrikaanse Economische Unie opgericht en in een meer beperkt kader een monetaire unie.

Wat wordt er in de praktijk gedaan door het Europees Ontwikkelingsfonds en de Belgische ontwikkelingshulp inzake de ACS-landen ? Spreker is de overtuiging toegedaan dat er zeer weinig evolutie is inzake infrastructuurwerken zoals wegen, spoorlijnen of stockage-voorzieningen. Het gaat hier nochtans over zeer aanzienlijke budgetten inzake ontwikke-

développement sont considérables, tant au niveau international et européen qu'au niveau national. Il convient d'évaluer d'urgence l'efficacité des moyens mis en œuvre, le cas échéant au plan régional. Mettre de l'eau potable à la disposition des pays en développement résoudrait déjà énormément de problèmes.

Certains affirment que l'Accord de Partenariat favorisera l'autosuffisance alimentaire. Le budget annuel du Programme alimentaire mondial a beau être de l'ordre de 6 à 7 milliards de dollars, il n'en demeure pas moins que 100 à 150 millions de personnes continuent chaque année d'avoir besoin d'une aide alimentaire d'urgence.

Les pays en développement critiquent vivement les accords de partenariat économique (APE) qu'ils accusent de freiner le développement plutôt que de le favoriser. Il faut donc réexaminer d'urgence le concept des APE. Actuellement, les négociations en la matière sont toujours menées par des techniciens connaissant peu les réalités du terrain.

Le ministre explique que Cuba n'a pas signé l'accord de Cotonou et que c'est pour cette raison qu'il n'a pas été associé aux négociations APE. Diverses initiatives diplomatiques ont été prises pour l'amener à quand même intégrer ce cadre. D'ailleurs, Cuba n'est pas non plus membre de CARICOM (qui mène entre autres une concertation sur le commerce régional) ce qui ne l'empêche pas d'avoir accès au Système généralisé de préférences (SGP) de l'UE.

Des discussions relatives à des accords entre deux parties qui sont dans des situations de développement très différentes posent toujours problème. Afin de promouvoir les relations avec les pays concernés, il est intéressant de prévoir un lien entre la coopération économique et la coopération au développement dans les accords de partenariat économique. Dans ces accords, l'Union européenne, comme d'autres zones développées du monde, accepte de temps en temps d'ouvrir ses propres marchés, de supprimer un certain nombre de ses règles protectionnistes afin d'accéder à son tour aux marchés des pays d'autres régions du monde.

IV. VOTES

Les articles 1er et 2, ainsi que l'ensemble du projet de loi, sont adoptés à l'unanimité des 10 membres présents.

lingssamenwerking zowel op internationaal, Europees en nationaal vlak. Er moet dringend onderzoek gebeuren naar de doeltreffendheid van de ingezette middelen desnoods op regionaal vlak. Het ter beschikking stellen van zuiver water aan de ontwikkelingslanden zou al zeer veel problemen oplossen.

Er wordt gesteld dat door de partnerschapsovereenkomst de voedsel-autosufficiëntie zal bevorderd worden. Het jaarlijks budget van het *World Food Program* bedraagt zo'n 6 à 7 miljard dollar terwijl nog steeds zo'n 100 à 150 miljoen mensen per jaar dringende voedselnoodhulp nodig.

De economische partnerschapsovereenkomsten (EPA) worden door de ontwikkelingslanden fel bekritiseerd omdat zij eerder als een hinderpaal dan een stimulans voor de ontwikkeling kunnen beschouwd worden. Het concept EPA moet daarom dringend onderzocht worden. De onderhandelingen hierover worden nog altijd gevoerd door technici die weinig terreinkennis hebben.

De minister legt uit dat dat Cuba het akkoord van Cotonou niet heeft getekend en dus niet betrokken werd bij de EPA-onderhandelingen. Er werden verschillende diplomatieke pogingen ondernomen om het land toch in dit kader op te nemen. Overigens is Cuba evenmin lid van CARICOM (waar onder meer over regionale handel wordt overlegd) maar ze hebben wel toegang tot het *Generalized System of Preferences* (GSP) van de EU.

Besprekingen omtrent overeenkomsten tussen twee partijen die zich in een zeer verschillende ontwikkelingssituatie bevinden, zijn altijd problematisch. Om de relaties met de betrokken landen te bevorderen, is het interessant een link te creëren tussen economische samenwerking en ontwikkelingssamenwerking in de economische partnerschapsovereenkomsten. Binnen deze overeenkomsten aanvaardt de Europese Unie, zoals andere ontwikkelde zones in de wereld, af en toe haar eigen markten open te stellen en een aantal van haar protectionistische regels af schaffen, teneinde op haar beurt toegang te krijgen tot de markten van de landen van andere regio's in de wereld.

IV. STEMMINGEN

De artikelen 1 en 2, alsook het wetsontwerp in zijn geheel, worden eenparig aangenomen door de 10 aanwezige leden.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur, *Le président,*

Bert ANCIAUX. Karl VANLOUWE.

*
* *

Le texte adopté par la commission est identique au texte du projet de loi (voir le doc. Sénat, n° 5-1314/1 - 2011/2012).

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur, *De voorzitter,*

Bert ANCIAUX. Karl VANLOUWE.

*
* *

De door de commissie aangenomen tekst is dezelfde als de tekst van het wetsontwerp (zie stuk Senaat, nr. 5-1314/1 - 2011/2012).

120256 - I.P.M.