

N° 64

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 novembre 1999

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur la proposition de résolution présentée au nom de la délégation pour l'Union européenne, en application de l'article 73 bis du Règlement, par M. Hubert HAENEL sur la proposition de règlement du Conseil relatif à certaines procédures de **mise en œuvre de l'accord de commerce, de développement et de coopération** entre la Communauté et la République d'Afrique du Sud (E-1303),*

Par M. Gérard CÉSAR,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Philippe François, Jean Huchon, Jean-François Le Grand, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Marc Pastor, Pierre Lefebvre, *vice-présidents* ; Georges Berchet, Jean-Paul Emorine, Léon Fatous, Louis Moinard, *secrétaires* ; Louis Althapé, Pierre André, Philippe Arnaud, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jacques Bellanger, Jean Besson, Jean Bizet, Marcel Bony, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard César, Marcel-Pierre Cleach, Gérard Cornu, Roland Courteau, Charles de Cuttoli, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Xavier Dugoin, Bernard Dussaut, Jean-Paul Emin, André Ferrand, Hilaire Flandre, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Serge Godard, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Joly, Alain Journet, Gérard Larcher, Patrick Lassourd, Edmond Lauret, Gérard Le Cam, André Lejeune, Guy Lemaire, Kléber Malécot, Louis Mercier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Bernard Piras, Jean-Pierre Plancade, Ladislas Poniatowski, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Mme Odette Terrade, MM. Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, Henri Weber.

Voir les numéros :

Sénat : 35 (1999-2000).

Union européenne.

INTRODUCTION	3
I. L'ÉCONOMIE SUD-AFRICAINE : UNE CROISSANCE PROMETTEUSE OFFRANT D'IMPORTANTES OPPORTUNITÉS	4
A. DONNÉES GÉNÉRALES SUR L'ÉCONOMIE SUD-AFRICAINE.....	4
1. <i>Une réalité contrastée</i>	4
2. <i>Une ouverture progressive.....</i>	4
3. <i>L'agriculture sud-africaine : un secteur fortement exportateur</i>	5
B. LES RELATIONS ÉCONOMIQUES ENTRE LA FRANCE ET L'AFRIQUE DU SUD	7
C. LES RELATIONS ÉCONOMIQUES ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET L'AFRIQUE DU SUD	8
II. L'ACCORD DE COMMERCE, DE DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET L'AFRIQUE DU SUD	10
A. LE FRUIT DE LONGUES NÉGOCIATIONS	10
B. LE CONTENU DE L'ACCORD DU 24 MARS 1999	11
1. <i>L'Accord général</i>	11
2. <i>Les secteurs des vins et de la pêche maritime</i>	12
C. LE SUIVI D'UN PROCESSUS COMPLEXE	14
1. <i>Le texte E °1264 du 8 juin 1999.....</i>	14
2. <i>Le texte E °1282 du 23 juillet 1999.....</i>	14
III. LE DISPOSITIF DU TEXTE N °E 1303 ET LA PROPOSITION DE RESOLUTION N °35	16
A. LE TEXTE N °E 1303.....	16
B. L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION N°35	17
IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	19
PROPOSITION DE RÉOLUTION.....	21
TABLEAU COMPARATIF	23

Mesdames, Messieurs,

La proposition de résolution n° 35, présentée par M. Hubert Haenel au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, porte sur la proposition de règlement (CE) du Conseil relatif à certaines procédures de mise en œuvre de l'accord entre la Communauté et la République d'Afrique du Sud (COM (1999) 402 final).

Le texte n °E 1303, déposé le 21 septembre dernier au Sénat, a trait à l'ouverture et à la gestion de contingents tarifaires pour les fleurs, les fruits, les fromages, la caillebotte et les vins -avec notamment un quota annuel d'entrée sur le territoire de l'Union à droits nuls pour 320.000 hectolitres de vins sud-africains- ainsi qu'aux modalités de calcul des droits préférentiels et à la surveillance des importations préférentielles.

Cette proposition de règlement communautaire est le troisième document déposé sur le Bureau des Assemblées en moins de six mois relatif à l'accord de libre échange entre la Communauté et la République d'Afrique du Sud (RAS).

La complexité de ce dossier, tant sur la forme que sur le fonds, nécessite, avant d'examiner la proposition de résolution de M. Hubert Haenel, Président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne, de présenter brièvement l'état des relations commerciales entre l'Union européenne, la France et l'Afrique du Sud, d'analyser en détail l'accord de libre échange finalisé le 24 mars dernier et enfin de « décortiquer » le processus de négociation qui a conduit, à juste titre, la Délégation du Sénat pour l'Union européenne à alerter la Commission des Affaires économiques sur les difficultés que soulèvent ce dossier.

I. L'ÉCONOMIE SUD-AFRICAINE : UNE CROISSANCE PROMETTEUSE OFFRANT D'IMPORTANTES OPPORTUNITÉS

A. DONNÉES GÉNÉRALES SUR L'ÉCONOMIE SUD-AFRICAINE

1. Une réalité contrastée

Avec environ 25 % du PIB du continent africain et 80 % du PIB de l'Afrique australe, **l'Afrique du Sud**, composé de 43 millions d'habitants, est souvent **présentée comme « le géant de l'Afrique »¹**.

Néanmoins, l'économie de la République d'Afrique du Sud soulève une difficulté permanente de classement pour les experts, puisqu'elle est à la fois une économie industrialisée dans certains secteurs (équipements collectifs, technologies modernes, production et distribution d'électricité, liquéfaction du charbon, maîtrise de l'énergie nucléaire) et en même temps un pays celle d'un pays en développement lorsqu'on examine le revenu de la population.

Placée sous le signe de la continuité après les élections du 2 juin 1999, l'Afrique du Sud a maintenu une certaine rigueur budgétaire, a poursuivi la restructuration des engagements de la Reserve Bank et maîtrisé durablement les fondamentaux macro-économiques intérieurs (inflation à 3,2 %, réduction du déficit budgétaire...). **Ainsi, malgré des problèmes structurels importants - pauvreté endémique, économie vulnérable aux tensions internationales, emploi déstructuré-, les performances macro-économiques de ce grand pays sont globalement satisfaisantes.**

2. Une ouverture progressive

L'ouverture de l'économie sud-africaine s'est soldée par une augmentation très rapide des exportations, mais aussi des importations. **Le commerce extérieur représente une activité essentielle de l'économie sud-africaine, les exportations constituant en 1997 32,8 % du PIB.**

L'Afrique du Sud, ayant choisi d'intégrer les grandes organisations mondiales du commerce, **conduit un scénario de démantèlement progressif des barrières douanières et tarifaires.** Les industries sud-africaines sont néanmoins encore

¹ RAMSES - 1999.

insuffisamment concurrentielles au niveau international. Les industries du textile, de l'habillement et de l'automobile doivent donc s'adapter et se trouvent dans l'obligation, depuis 1995, de se moderniser sous l'effet du retrait progressif des protections douanières. Des aides gouvernementales tentent de faciliter l'ouverture du marché, mais les coûts sociaux sont très élevés.

Les barrières douanières sont progressivement levées dans la zone de la South African Development Community (SADC) ; près de 70 % des échanges au sein de cette zone étant aujourd'hui soumis à des tarifs douaniers inférieurs à 5 %.

L'orientation des activités économiques vers l'exportation est avantagée par la dépréciation constante du rand (la monnaie sud-africaine), qui devrait se poursuivre en 1998.

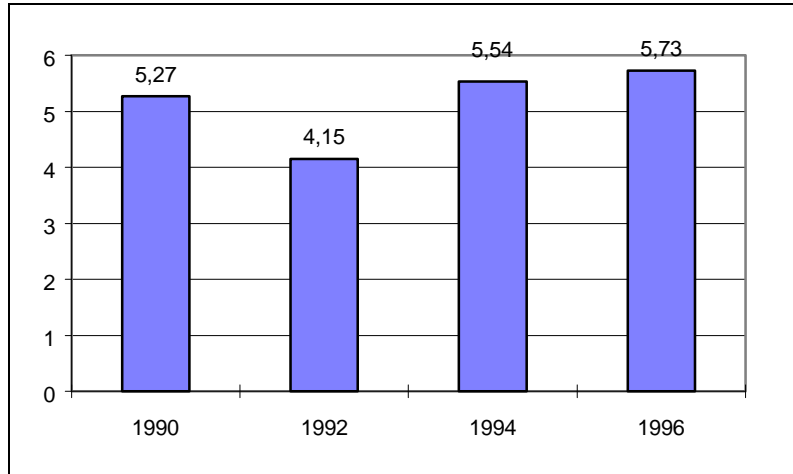
Enfin, **l'ouverture sur l'extérieur se traduit par l'appel aux investisseurs étrangers**. De 1985 à 1994, le pays avait enregistré un départ important de capitaux (51,7 milliards de rands) que commence à compenser le flux qu'il reçoit depuis l'élection du nouveau gouvernement en 1994 (35 milliards de rands). Pour atteindre la croissance espérée de 6 % en l'an 2000 et afin de financer ses besoins en investissements, compte tenu de la faiblesse actuelle de l'épargne intérieure (16 % du PIB), **l'économie sud-africaine a besoin d'un montant d'investissements extérieurs nets égal à 4-5 % de son PIB, soit environ 22 à 28 milliards de rands en 1997**. Jusqu'à présent, elle a réussi à attirer des investissements directs en quantité significative mais encore insuffisante. L'assouplissement du contrôle des changes, encore accru dans le budget 1998-1999 devrait faciliter l'entrée de ces investissements, d'autant que les privatisations envisagées vont offrir de nouvelles opportunités aux investisseurs étrangers.

3. L'agriculture sud-africaine : un secteur fortement exportateur

Le secteur agricole, qui représente en 1996 5,73 % du PIB et emploie 10 % de la population, est structurellement excédentaire. Il fournit un complément **d'exportations important**, notamment en maïs, sucre, laine, bois à tanins, pâte à papier et élevage.

L'agro-alimentaire constitue en 1996 plus de 10 % des exportations sud-africaines et 8 % des importations.

**ÉVOLUTION DU POIDS DU SECTEUR AGRICOLE DANS LE PIB SUD-AFRICAIN
(EN %)**



Source : d'après South African Reserve Bank, décembre 1997.

Dans le secteur plus spécifique des vins, la production sud-africaine est la suivante :

Vins	Vins 1993	Vins 1994
(en hectolitres)	9.183.098 hl	9.124.086 hl

Spiritueux	1993/1994	1994/1995
	1.024.900 hl	1.027.000 hl

Cidres	1993/1994	1994/1995
	564.000 hl	890.000 hl

L'Afrique du Sud, avec trois siècles d'histoire viticole, est le huitième plus grand producteur de vin au monde.

La consommation en 1994 était de 8,78 de litres de vins par an et par habitant, 0,85 litres de spiritueux et 54 litres de bières.

Le commerce extérieur constitue, dans ce secteur, une activité essentielle :

	IMPORTATIONS (en litres)	VALEUR (en ZAR)	EXPORTATIONS (en litres)	VALEUR (en ZAR)
Vins mousseux 220410	200.331 France 80 %	10.614.840	1.568.660 JP/GB/NL/DE	20.607.588
Vins 22042 et 22043	19.496.487 PT/IT/CL/FR/et AR (80 %)	55.631.842	100.457.532 NL/JP/GB/DE/TW/US	846.973.044
Vermouth & vins aromatisés 2205	98.909	966.146	55.919	137.527
Autres boissons fermentées 2206	4.469.538 60 % de cidres GB	23.101.629	2.515.907 MZ (70 %) et Af Australe	6.731.669
Alcool Éthylique (80 %) 2207	51.799.970 IT (80 %)/FR/UY	110.956.168	406.525.908 Afrique	444.153.840
Spiritueux de raisin ou marc 220820	417 242 FR	15.607.245	580.004 Af Australe	9.734.712
Whisky 220820	19.338.436 GB/CA/US	384.759.653	2.052.959 Af Australe	9.734.712
Rhum et Tafia 220840	1.572.608 JM (60 %)/GB	29.945.356	66.414	1.063.316
Gin et Genièvre 220850	102.968	1.055.504	537.227	8.209.031
Vodka 220850	228.154	2.331.816	230.124	2.805.492
Liqueurs et Cordials 220890	64.021	1.552.372	276.212	1.692.896
Divers 220890	2.784.747	43.647.004	1.883.913	29.788.139

Source : CFCE

Principaux pays destinataires ou fournisseurs :

JP : Japon, GB : Grande-Bretagne, NL : Pays-Bas, DE : Allemagne, TW : Taiwan, US : Etats-Unis, IT : Italie, CL : Chili, AR : Argentine, JM : Jamaïque, CA : Canada, PT : Portugal.

B. LES RELATIONS ÉCONOMIQUES ENTRE LA FRANCE ET L'AFRIQUE DU SUD

● Au cours des 9 premiers mois de 1998, **la France était le 5^{ème} fournisseur** (4,12 % des importations) et **11^{ème} client** (1,9 % des exportations avec plus de 6 milliards de francs) de l'Afrique du Sud.

La France n'est donc encore qu'un partenaire économique de second rang de la République d'Afrique du Sud¹.

Les investissements français sont estimés, en République d'Afrique du Sud, à **9 milliards de francs**, la France se plaçant derrière le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Etats-Unis. La présence française reste relativement modeste avec 125 implantations par rapport aux 200 à 300 du Royaume-Uni ou de l'Allemagne.

● **Dans le secteur agricole et agro-alimentaire, la France occupe une place intéressante** malgré l'absence de véritables « locomotives ». L'entreprise Danone est néanmoins présente dans le secteur de la grande consommation puisqu'elle détient environ la moitié du marché des produits laits frais.

Ce marché agro-alimentaire n'est pas réservé aux multinationales, la moitié des exportations françaises vers l'Afrique du Sud étant réalisée par des PME.

C. LES RELATIONS ÉCONOMIQUES ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET L'AFRIQUE DU SUD

● Actuellement, l'Union européenne **fournit les 2/3 de l'aide totale extérieure que reçoit l'Afrique du Sud**, soit environ **2 milliards de francs** (304 millions d'euros) par an.

L'Europe occupe aussi le premier rang dans les relations commerciales sud-africaines (avec 40 % du total) et dans le **volume des investissements** (78 % des investissements en RAS).

L'Europe est donc le premier partenaire de la République d'Afrique du Sud.

Les relations entre ces deux partenaires **se développent**, notamment dans le **secteur agricole**. Le vin reste, néanmoins, peu représentatif de ces échanges puisqu'il constitue 0,1 % de l'ensemble des exportations de l'Union européenne vers la République d'Afrique du Sud et 0,5 % du total des exportations de l'Afrique du Sud vers le marché communautaire.

¹ *Afrique du Sud - Les éditions du CFCE - 1997.*

**COMMERCE DE L'UNION EUROPÉENNE AVEC L'AFRIQUE DU SUD DANS LE
DOMAINE AGRICOLE**

	1994	1997
IMPORTATIONS	(en millions d'euros)	
Total	8 751,2	9 088,6
Agriculture	827,7	1 158,5
dont :		
Fruits frais	427,3	596,9
Vins et spiritueux	42,9	144,2
Fruits transformés	78,5	95,4
Laine	106,5	89,6
Cuirs et Peaux	44,1	70,5
EXPORTATIONS		
Total	7 097,2	9 745,5
Agriculture	273,9	425,7
dont :		
Vins et spiritueux	69,9	118,5
Viande	70,3	64,3
Produits laitiers	8,9	35,5
Farines	22,1	31,3
Préparations de céréales	8,1	23,4
Céréales	0,8	22,9

Source : Eurostat.

La République d'Afrique du Sud, avec laquelle l'Europe a signé, dès le 10 octobre 1994, un accord de coopération, représente 1,5 % des exportations et des importations de l'Union européenne.

Ces deux partenaires ont souhaité, parallèlement avec l'adhésion de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé effective en avril 1997, engager des négociations pour aboutir à un accord plus vaste.

II. L'ACCORD DE COMMERCE, DE DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET L'AFRIQUE DU SUD

A. LE FRUIT DE LONGUES NÉGOCIATIONS

Cet accord a nécessité **vingt-cinq cycles de négociations et près de quatre années de discussions.**

Plusieurs raisons expliquent cette durée extrêmement longue : tout d'abord, **le contenu de l'accord couvre l'ensemble des relations commerciales** et porte sur 10.000 références. En outre, **un volet développement a été inclus.** Par ailleurs, si la quasi-totalité des marchés industriels européens pouvait être libéralisée rapidement, pour les produits sud-africains, **la République d'Afrique du Sud souhaitait surtout des ouvertures dans le domaine agricole.**

Cette négociation d'un accord de libre échange touchant le domaine agricole -et ce pour la première fois dans l'histoire de l'Union-, ne pouvait pas ne pas soulever de difficultés.

• **Les participants au sommet de Vienne, en décembre 1998, ont appelé de leurs vœux la conclusion d'un accord avant la fin du mois de mars 1999** afin d'éviter que les négociations ne se retrouvent prises dans la campagne pour les élections générales de juin 1999 en Afrique du Sud.

L'accord paraphé le 29 janvier à Davos entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud a suscité, dès le mois de février, **les plus vives réserves** de la part de l'Espagne, du Portugal, de la France et de l'Italie.

Ces pays ont concentré leurs reproches, notamment, sur l'étiquetage des vins -les dispositions de l'accord étant trop vagues pour les appellations Porto et Xerès et trop « généreuses » pour l'accès en franchise du vin sud-africain sur les marchés européens-, **sur le secteur de la pêche maritime et sur les fruits en boîte.**

B. LE CONTENU DE L'ACCORD DU 24 MARS 1999

1. L'Accord général

En marge des négociations de Berlin, un accord de commerce et de coopération a été signé entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud. Qualifié « d'historique » par les Quinze -puisque'il s'agit du premier accord de libre échange conclu par l'Union européenne- cet accord, en conformité avec les dispositions de l'OMC, doit renforcer les liens entre les deux parties.

Cet accord politique prévoit quatre mesures :

- l'établissement progressif d'une zone de libre échange entre les deux partenaires ;
- le renforcement de l'aide au développement fournie par l'Union européenne à l'Afrique du Sud ;
- l'intensification de la coopération dans les domaines économique et social ;
- l'instauration d'un dialogue permanent structuré portant sur des sujets d'intérêt commun.

• Le volet commercial a été la partie la plus délicate des négociations. L'Union européenne a exclu de l'accord une liste de 300 produits -parmi lesquels les fruits et jus, les confitures, le bétail, les bovins, le lait, la crème, le maïs doux, le gluten de blé, les tomates, le riz et le sucre non raffiné- et a obtenu qu'une quarantaine d'autres fassent l'objet de contingents d'importation. **L'Afrique du Sud, de son côté, a maintenu la protection pour un grand nombre de produits « sensibles ».**

En dépit de ces exemptions, l'accord couvrira, à terme, environ 90 % des échanges commerciaux entre les deux parties (d'une valeur de 17 milliards d'euros en 1996), ce qui représente le seuil que fixe l'OMC pour pouvoir qualifier cet arrangement d'accord de libre échange.

Cette libéralisation est néanmoins plus marquée du côté de l'Union européenne, compte tenu du poids économique de cette dernière : ainsi, dans dix ans, 95 % du commerce avec l'Union européenne (d'une valeur d'environ 74 milliards d'euros) sera totalement libéralisé pour les produits sud-africains, contre 72 % actuellement. En ce qui concerne la République sud-africaine, une libéralisation totale de

86 % des importations (d'une valeur de 72 milliards d'euros) originaires de l'Union européenne sera mise en place dans un délai de douze ans, contre 60 % aujourd'hui.

Sur le plan agricole, 75 % des exportations sud-africaines vers l'Union européenne sont concernés.

- **L'accord pérennise, en outre, l'aide de l'Union à la République sud-africaine**, puisque le « programme européen pour la reconstruction et le développement de l'Afrique du Sud » constitue l'aide la plus importante reçue par ce pays. Ce programme est axé sur le soutien des secteurs sociaux, la santé, l'éducation et la lutte contre la pauvreté. Le programme en cours, 1997-1999, est centré sur l'amélioration des services de base (éducation et santé), le renforcement de l'administration et des institutions (Parlements, syndicats), la poursuite de la démocratisation, le développement du secteur privé et l'intégration régionale.

- **L'aide de l'Union européenne prévue dans l'accord du 24 mars s'élève à 127,5 millions d'euros par ans**, auxquels s'ajoutent des prêts de la Banque européenne d'investissement, dont le montant annuel se chiffre à 150 millions d'euros.

- Par ailleurs, **un accord scientifique et technologique signé en 1996 et une adhésion partielle à la Convention de Lomé (conclue en avril 1997) doivent compléter cet accord général.**

2. Les secteurs des vins et de la pêche maritime

Outre le secteur des fruits (agrumes, jus et produits dérivés) pour lesquels l'Union européenne a souhaité la mise en place de quotas majorés, **deux points ont focalisé l'attention des négociateurs :**

- Il s'agit, en premier lieu, **de la pêche maritime** : ce sujet s'est très vite avéré conflictuel, le Gouvernement de Prétoria redoutant « l'invasion » des pêcheurs espagnols dans les zones de pêche sud-africaines, mettant ainsi en péril les ressources halieutiques de la RAS.

La Commission s'est engagée à assurer la protection et le développement des activités de pêches locales en Afrique du Sud.

Rappelons que les produits de la pêche constituent à peine 0,1 % des exportations de l'Union européenne vers l'Afrique du Sud et 1,3 % de ses importations.

Finalement, en mars dernier, les négociateurs ont entériné le principe selon lequel un accord sur la pêche devrait être conclu avant la fin 2000.

La question est restée posée de savoir si cet accord devait être une clause suspensive de l'accord global.

Entre-temps, l'Union européenne a décidé de ne pas appliquer de concessions tarifaires pour les produits de la pêche en provenance d'Afrique du Sud. Celle-ci devrait supprimer ses tarifs douaniers sur ses produits, au fur et à mesure que l'Union européenne éliminera les siens sur les positions tarifaires correspondantes.

● **Le secteur des vins et spiritueux a constitué un point de blocage dans les négociations entre les nouveaux partenaires.** La Commission européenne voulait supprimer l'usage des appellations sud-africaines « Porto » et « Sherry » pour décrire des vins simplement cuits. Ces appellations ne s'appliquent, en effet, qu'aux produits portugais et espagnols ; leurs importations auraient ainsi nui à la réputation des appellations européennes.

⇒ **En vertu du compromis dégagé au début de cette année, l'Afrique du Sud doit supprimer progressivement l'utilisation des dénominations Porto et Sherry dans les exportations** vers les pays tiers entre cinq et huit ans : la période de transition est étendue à douze ans en ce qui concerne le marché sud-africain et régional. A l'issue de ce moratoire, une nouvelle dénomination, mutuellement approuvée, doit être utilisée.

En échange, **l'Union européenne a autorisé la libre entrée de 32 millions de litres de vin ordinaire, à droit zéro**, ce contingent étant actuellement importé et taxé à 10 % par l'Union européenne.

Il a été pris acte, au début de l'année, que ce compromis devait déboucher sur un accord, au plus tard au mois de septembre 1999, afin que ce dernier entre en vigueur au 1^{er} janvier 2000.

⇒ Par ailleurs, **l'Union européenne s'est engagé à accorder aide de 15 millions d'euros pour appuyer une restructuration du secteur sud-africain des vins et spiritueux et pour aider le secteur de la commercialisation et de la vente au détail.**

C. LE SUIVI D'UN PROCESSUS COMPLEXE

L'aval donné par le Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999 à l'accord général de commerce et de coopération avec l'Afrique du Sud n'a constitué qu'un accord politique. Restait à en rédiger la version finale.

1. Le texte E °1264 du 8 juin 1999

La Commission a préconisé, dans un premier temps, que **cet accord soit de la compétence communautaire exclusive**, afin d'en accélérer les procédures d'adoption. Comme le souligne le Président Hubert Haenel, *« après signature entre le Conseil et les autorités sud-africaines, et après approbation du Parlement européen, l'accord aurait pu entrer en vigueur et la coopération se mettre aussitôt en place. Il aurait alors fait partie de l'acquis communautaire et n'aurait pas été susceptible de négociations distinctes avec les futurs membres de l'Union européenne »*.

Ainsi, **le Sénat a été saisi le 8 juin 1999** de deux propositions de décision du Conseil et de la Commission concernant la conclusion et la signature de l'accord de libre échange sur la base d'une compétence exclusive de la Communauté (n °E 1264).

2. Le texte E °1282 du 23 juillet 1999

Néanmoins, **en juillet 1999, la grande partie des Etats-membres a souhaité faire prévaloir la solution de « l'accord mixte », engageant à la fois la Communauté et chacun des Etats-membres.**

A la suite de cette décision, la Commission a présenté, le 8 juillet, **une proposition de décision d'application provisoire des dispositions commerciales de l'accord** -de nature communautaire-. Compte tenu du symbole que constitue l'échéance du 1^{er} janvier 2000 pour l'entrée en vigueur de l'accord, -la ratification par chacun des Etats-membres exigeant un délai assez long-, **la proposition de la Commission a été soumise à la Délégation du Sénat pour qu'elle se prononce en urgence sur ce texte n° E 1282, inscrit à l'ordre du jour du Conseil des Affaires générales du 29 juillet.**

Le Président de la délégation a procédé lui-même à l'examen de ce texte, conformément à la procédure prévue en de tels cas.

Sur la forme, le Président de la Délégation, dans sa décision, *« a regretté que la Délégation du Sénat ne dispose pas du temps nécessaire pour un examen détaillé lui permettant d'apprécier, de manière précise, l'impact sectoriel de multiples dispositions de cet accord que le commissaire responsable qualifiait lui-même d'accord extrêmement complexe »*.

Rappelant que cet accord provisoire ne devrait entrer en application qu'à compter du 1^{er} janvier 2000, il s'est, en outre, *« étonné du délai extrêmement restreint entre le dépôt de cette nouvelle proposition et son adoption par le Conseil et s'est interrogé sur les raisons qui amènent à ne pas respecter le délai de six semaines inscrit dans le protocole sur le rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne, annexé au traité d'Amsterdam »*.

« Sur le fond, le Président de la délégation s'est inquiété de constater que les accords séparés relatifs, d'une part, aux vins et spiritueux et, d'autre part, à la pêche, aient été renvoyés à une date ultérieure alors que le mandat de négociation prévoyait qu'ils devaient être négociés et conclus en même temps que l'accord général. En tout état de cause, il ne lui a pas paru acceptable que les dispositions de l'accord général relatives aux vins (notamment le contingent tarifaire à droit zéro de 32 millions de litres ouvert au vin sud-africain et l'assistance financière communautaire de 15 millions d'euros) puissent entrer en vigueur tant que l'accord spécifique sur les vins et spiritueux ne sera pas conclu. Il doit en aller de même pour les dispositions relatives à la pêche qui doivent être subordonnées à la conclusion de l'accord indépendant sur la pêche ».

Le Président de la Délégation a conclu que ***« compte tenu de toutes ces réserves, il n'a pu que laisser le Gouvernement apprécier s'il convenait d'accepter que l'adoption de ce texte soit inscrite à l'ordre du jour du Conseil le 29 juillet prochain et, en ce cas, la position qu'il conviendra alors d'adopter, au vu des dernières négociations sur l'application de cet accord »***.

Durant l'été, et comme le souligne la Délégation de l'Assemblée nationale, la République d'Afrique du Sud a peu à peu remis en cause le compromis de Berlin sur le « Porto » et le « Sherry ». La RAS estime, en effet, que son champ d'application ne porte que sur l'origine géographique et non sur les marques. En conséquence, elle n'entend pas prendre les mesures nécessaires pour éliminer maintenant ou après la période de transition les noms Porto et Sherry de la cinquantaine de marques qui les utilisent déjà, aussi bien pour le marché local que pour l'exportation.

Le non-respect par l'Afrique du Sud de ses engagements dans ce domaine devrait entraîner une suspension des concessions faites par l'Union européenne sur le vin sud-africain lors de l'application provisoire de l'accord de commerce et de coopération. La Commission européenne a d'ailleurs adopté cette position.

C'est dans ce contexte que votre commission est appelée à examiner le texte n °E 1303 déposé le 21 septembre dernier.

III. LE DISPOSITIF DU TEXTE N °E 1303 ET LA PROPOSITION DE RESOLUTION N °35

A. LE TEXTE N °E 1303

• **La proposition de règlement (CE) du Conseil, déposée au Sénat le 21 septembre 1999, porte sur certaines procédures de mise en œuvre de l'accord signé avec la République d'Afrique du Sud.**

Elle comprend **sept articles**. L'article premier a trait aux modalités de calcul des droits préférentiels. L'article 2 porte sur la réduction des droits de douanes pour certains produits visés dans l'annexe de la proposition de règlement. L'article 3 ouvre un contingent tarifaire annuel à droit nul pour les fromages et la caillebotte. Les articles 4 et 5 permettent à la Commission d'adopter, d'une part, les modifications et les adaptations techniques au présent règlement, entraînées par des modifications futures de la nomenclature et des codes et, d'autre part, les adaptations requises par la conclusion d'accords, de protocoles ou d'échanges de lettres entre la Communauté et la République d'Afrique du Sud. L'article 6 organise la surveillance des importations préférentielles. Enfin, l'article 7 porte sur les modalités d'application du présent règlement.

Les produits visés dans l'annexe de la proposition de règlement du Conseil sont notamment les fleurs, les fraises congelées pour 250 tonnes, les poires, les pommes et les abricots, sans addition d'alcool pour 40.000 tonnes, les mélanges de fruits, les jus, les vins mousseux pour 450.000 litres, **et surtout « d'autres vins » pour 32 millions de litres pour lesquels le pourcentage de réduction de droits de douanes est de 100 %.**

La Commission, dans son exposé des motifs, après avoir rappelé le souhait de voir l'accord de commerce, de développement et de coopération entre l'Union européenne et la République d'Afrique du Sud entrer en vigueur dès le 1^{er} janvier 2000, incite fortement le Conseil à adopter les mesures proposées rapidement, pour permettre leur publication au Journal Officiel avant le 31 octobre 1999.

La Délégation du Sénat pour l'Union européenne et la Commission des Affaires économiques ont donc souhaité **examiner** cette proposition de règlement **dans les délais les plus brefs, afin d'alerter le Gouvernement avant que** celui-ci ne soit amené à se prononcer sur le texte de la Commission européenne.

B. L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION N°35

La délégation du sénat pour l'Union européenne constate qu'« *en application du E 1282 -adopté en urgence- sur la base du E 1264 non encore accepté, le document E 1303 fixe des règles de calcul de droits de douanes et des quotas pour certains produits agricoles, en vertu d'un accord commercial non encore signé, à l'époque* ».

Ce simple constat suffit à démontrer, s'il en était encore besoin, non seulement **la complexité du dispositif**, mais aussi **la précipitation** avec laquelle la Commission tente de faire entrer cet accord en vigueur à tout prix.

- **Les événements récents** renforcent le bien fondé des critiques émises à l'encontre de cette proposition de règlement.

En effet, **moins d'un mois après** le dépôt du document E 1303 sur le bureau des Assemblées parlementaires, **l'accord de libre échange entre l'Europe et l'Afrique du Sud a été approuvé** par le Conseil -le Parlement européen ayant donné un avis favorable le 6 octobre-. **Un compromis sur les vins et spiritueux a été finalisé** par M. Paul NELSON, Commissaire européen en charge des questions de coopération et de développement et M. Alec ERWIN, Ministre du commerce sud-africain, **dans la nuit du 10 au 11 octobre**. Ce texte prend la forme **d'une déclaration conjointe sur l'accord spécifique pour les vins et spiritueux**. Il souligne que **les deux parties sont satisfaites des progrès accomplis** sur la protection des indications géographiques, les pratiques œnologiques, l'étiquetage, la certification et le contrôle, les règlement des litiges et les clauses de sauvegarde.

Les négociateurs s'engagent à poursuivre leurs discussions sur les bases suivantes : l'accord global intégrera celui sur le « Porto » et le « Sherry » dans les termes exacts convenus en mars dernier, à savoir que l'Afrique du Sud s'engage à renoncer progressivement à ces deux dénominations dans un délai de cinq ans sur les marchés d'exportation non européens (comme cela est déjà le cas sur le marché de l'Union européenne) et qu'elle pourra continuer à les utiliser pendant encore douze ans sur son propre marché et huit ans dans les pays de la Communauté de développement sud-africaine (SADC), non membres de l'Union douanière sud-africaine (SACU) : à l'issue de cette période transitoire, l'utilisation des dénominations « Porto » et « Sherry » par l'Afrique du Sud devra faire l'objet d'un accord entre les deux parties, ce qui confère aux Européens un droit de veto ; en contrepartie, l'Afrique du Sud bénéficiera d'une aide de 15 millions d'euros pour procéder au réétiquetage de ses produits, ainsi que d'une franchise de droits de douane pour 32 millions de litres de vin, avec un taux de croissance de 3 % de ce quota.

Le texte de l'accord spécifique sur les vins et spiritueux devait être complété le plus rapidement possible, avant fin octobre, afin d'entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2000 au plus tard, en même temps que l'accord général.

L'Union européenne et l'Afrique du Sud ne sont pas parvenues à mettre au point, à l'échéance prévue de la fin octobre, l'accord sur les vins et spiritueux. **Votre rapporteur s'interroge sur le point de savoir si les divergences persistantes sur cet accord spécifique ne pourraient pas hypothéquer la mise en œuvre de l'accord global de commerce, de développement et de coopération.**

En outre, alors que le différend portait jusqu'à présent sur la protection des appellations porto et sherry, **il concerne désormais d'autres types de dénomination typiques, comme la grappa et l'ouzo, ou traditionnelles (vin de paille, grand cru, etc...).**

• Dans sa proposition de résolution, **la Délégation du Sénat se félicite, sur le fond, de l'aboutissement de cet accord de libre échange, survenu en octobre.**

Néanmoins,

– **elle regrette d'avoir dû se prononcer en urgence au mois de juillet dernier sur le texte E 1282**, alors même qu'elle ne disposait pas de l'accord spécifique sur les vins et spiritueux ;

– **elle s'étonne du silence des négociateurs sur l'accord prévu dans le secteur de la pêche**, alors même que cet accord « constituait, à l'origine, un élément indissociable de la négociation de l'accord global » ;

– **elle remarque que le texte sur l'accord global et celui sur les vins, qui sont d'application provisoire à partir du 1^{er} janvier 2000, ne comportent pas de limite d'application dans le temps.** Est-ce à dire qu'en cas de ratification tardive ou de non ratification ces textes trombones continueront à s'appliquer ?

– **elle s'interroge sur l'opportunité d'ouvrir automatiquement un contingent de 320.000 hectolitres de vins à partir du 1^{er} janvier 2000, sans avoir pour autant d'assurances, de la part des Sud-africains, sur le respect du volet relatif aux appellations d'origine.** Ce pacte, quelque peu déséquilibré, pourrait, selon le Président Hubert Haenel, faire jurisprudence et mettre l'Europe en position de faiblesse vis-à-vis de la République d'Afrique du Sud et de l'ensemble des autres pays nouvellement producteurs de vins.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

• **Votre rapporteur approuve sans réserves la proposition de résolution du Président Hubert Haenel.**

Il souhaite, à cet égard :

– **réaffirmer solennellement que l'accord de libre échange entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud est indissociable des accords sur le pêche et sur les vins et spiritueux.** En conséquence, il n'est pas admissible de pratiquer une négociation au coup par coup, qui rappelle les pratiques que la Commission avait mises en oeuvre lors des accords du cycle d'Uruguay. La Commission aurait dû procéder avec l'Afrique du Sud comme elle souhaite le faire lors du cycle du Millénaire. Il n'y a pas d'accord global tant qu'il n'y a pas d'accord sur chacun des secteurs concernés ;

– **il est essentiel que le principe général de protection des indications géographiques, ainsi que des dénominations incluant des noms de pays soit reconnu et inscrit** clairement dans l'Accord ;

– pour certains produits, des périodes transitoires ont été négociées. Il doit être clair **qu'après les délais fixés** dans l'annexe X, reprise dans l'Accord général, **la protection exclusive** pour « Porto » et « Sherry » **s'appliquera immédiatement**, qu'il y ait accord ou non sur les nouvelles dénominations.

• **Votre rapporteur souhaite compléter la proposition de résolution de la Délégation du Sénat pour l'Union Européenne en soulignant que :**

– une clause de progression est prévue en sus de **l'ouverture d'un contingent à droit nul de 320.000 hectolitres de vins ;**

– **l'ouverture d'un contingent à droit nul de 320.000 hectolitres de vins représente la quasi-totalité des exportations européennes de vins en Afrique du Sud.** Avant de rendre automatique cette disposition, il aurait été nécessaire de s'assurer du respect par l'Afrique du Sud de ses propres engagements ;

– **le versement d'une aide de 15 millions d'euros destinée à la restructuration du secteur viti-vinicole sud-africain et à renforcer le marketing et la distribution des vins et spiritueux sud-africains est quelque peu choquante**, et ce pour trois raisons :

↳ Un tel versement constitue un dangereux précédent dans une négociation commerciale, particulièrement lorsqu'il s'agit d'un accord « asymétrique » comme c'est le cas dans la négociation avec l'Afrique du Sud ;

↳ En outre, cette aide revient à financer notre propre concurrence pour renforcer la position des vins sud-africains sur le marché communautaire qui représente à lui seul les deux tiers de la consommation mondiale. Cette aide est d'autant plus contestable qu'elle vient se surajouter à des concessions commerciales significatives déjà accordées en matière tarifaire ;

↳ Rappelons enfin que la Commission a présenté une proposition de règlement relative à la promotion des produits agro-alimentaires communautaires sur les marchés tiers, dont l'enveloppe est de 15 millions d'euros (dont 6 pour le secteur de l'huile). Comment peut-on envisager d'aider davantage un pays tiers pour qu'il puisse pénétrer sur le marché de l'Union européenne quand les producteurs communautaires eux-mêmes ne jouissent pas d'un tel soutien ?

– toute concessions tarifaires pour les produits de la pêche en provenance d'Afrique du Sud doit être exclue dans l'attente de la mise en œuvre de l'accord sur la pêche entre les deux partenaires.

*

* *

Réunie le mercredi 10 novembre 1999, la Commission des Affaires économiques a adopté, à l'unanimité, la proposition de résolution ci-après :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de décision du Conseil et de la Commission E 1264 relative à la conclusion de l'accord de commerce, de développement et de coopération entre la Communauté européenne et ses membres et la République d'Afrique du Sud,

Vu la proposition de décision du Conseil E 1282 approuvée le 30 juillet 1999 et relative à l'application provisoire de certaines des dispositions dudit accord à compter du 1^{er} janvier 2000,

Vu la proposition de règlement E 1303 relative à la mise en œuvre provisoire dudit accord à compter du 1^{er} janvier 2000,

Considérant que ce dernier texte prévoit l'ouverture de certains contingents d'importations sud-africaines à droits nuls, et notamment l'entrée sur le territoire de l'Union sans droits de douane de 32 millions de litres de vins chaque année, avec une clause de progression ;

Considérant que ce quota de 32 millions de litres représente la quasi-totalité des exportations de vins d'Afrique du Sud vers l'Union européenne ;

Considérant que l'accord « vins et spiritueux » qui devait expressément accompagner le texte définitif de l'accord global n'est pas encore formellement conclu ; que, de ce fait, la protection et la reconnaissance des appellations d'origine des produits communautaires par la République d'Afrique du Sud ne sont pas encore assurées ; qu'il est admis que la suppression des droits de douane accordée aux productions sud-africaines constitue bien la contrepartie du respect de ses engagements par la République d'Afrique du Sud ;

Demande au Gouvernement de s'opposer à l'adoption de la proposition de règlement E 1303 tant qu'un accord ne sera pas formellement acquis entre les parties et de conditionner sa mise en œuvre ultérieure au respect des engagements qui en résulteront,

Souhaite que le versement de l'aide communautaire de 15 millions d'euros destinée à la restructuration du secteur viti-vinicole sud-africain et à renforcer le marketing et la distribution des vins et spiritueux sud-africains soit suspendu,

Considérant qu'un second accord relatif au secteur de la pêche devait également être joint à l'accord global ; qu'en l'état actuel des choses, cet accord est remis à une date ultérieure, sans précision de durée et de contenu,

Demande au Gouvernement d'obtenir de ses partenaires la négociation et la conclusion rapides de cet accord,

Souhaite, qu'entre temps, l'Union européenne n'applique pas de concessions tarifaires pour les produits de la pêche en provenance d'Afrique du Sud.

TABLEAU COMPARATIF

I. TABLEAU COMPARATIF

Proposition de résolution n° 35 (1999-2000) de M. Hubert Haenel	Proposition de résolution de la Commission
<i>Le Sénat,</i>	Le Sénat,
<i>Vu l'article 88-4 de la Constitution,</i>	Vu l'article 88-4 de la Constitution,
<i>Vu la proposition de décision du Conseil et de la Commission E 1264 relative à la conclusion de l'accord de commerce, de développement et de coopération entre la Communauté européenne et ses membres et la République d'Afrique du Sud,</i>	Vu la proposition de décision du Conseil et de la Commission E 1264 relative à la conclusion de l'accord de commerce, de développement et de coopération entre la Communauté européenne et ses membres et la République d'Afrique du Sud,
<i>Vu la proposition de décision du Conseil E 1282 approuvée le 30 juillet 1999 et relative à l'application provisoire de certaines des dispositions dudit accord à compter du 1^{er} janvier 2000,</i>	Vu la proposition de décision du Conseil E 1282 approuvée le 30 juillet 1999 et relative à l'application provisoire de certaines des dispositions dudit accord à compter du 1 ^{er} janvier 2000,
<i>Vu la proposition de règlement E 1303 relative à la mise en œuvre provisoire dudit accord à compter du 1^{er} janvier 2000,</i>	Vu la proposition de règlement E 1303 relative à la mise en œuvre provisoire dudit accord à compter du 1 ^{er} janvier 2000,
<i>Considérant que ce dernier texte prévoit l'ouverture de certains contingents d'importations sud-africaines à droits nuls, et notamment l'entrée sur le territoire de l'Union sans droits de douane de 32 millions de litres de vins chaque année ;</i>	Considérant que ce dernier texte prévoit l'ouverture de certains contingents d'importations sud-africaines à droits nuls, et notamment l'entrée sur le territoire de l'Union sans droits de douane de 32 millions de litres de vins chaque année, avec une clause de progression ;
	Considérant que ce quota de 32 millions de litres représente la quasi-totalité des exportations de vins d'Afrique du Sud vers l'Union européenne ;

**Proposition de résolution n° 35 (1999-2000)
de M. Hubert Haenel**

—
Considérant que l'accord « vins et spiritueux » qui devait expressément accompagner le texte définitif de l'accord global n'est pas encore formellement conclu ; que, de ce fait, la protection et la reconnaissance des appellations d'origine des produits communautaires par la République d'Afrique du Sud ne sont pas encore assurées ; qu'il est admis que la suppression des droits de douane accordée aux productions sud-africaines constitue bien la contrepartie du respect de ses engagements par la République d'Afrique du Sud ;

Demande au Gouvernement de s'opposer à l'adoption de la proposition de règlement E 1303 tant qu'un accord ne sera pas formellement acquis entre les parties et de conditionner sa mise en œuvre ultérieure au respect des engagements qui en résulteront,

Considérant qu'un second accord relatif au secteur de la pêche devait également être joint à l'accord global ; qu'en l'état actuel des choses, cet accord est remis à une date ultérieure, sans précision de durée et de contenu,

Demande au Gouvernement d'obtenir de ses partenaires la négociation et la conclusion rapides de cet accord.

**Proposition de résolution
de la Commission**

—
Considérant que l'accord « vins et spiritueux » qui devait expressément accompagner le texte définitif de l'accord global n'est pas encore formellement conclu ; que, de ce fait, la protection et la reconnaissance des appellations d'origine des produits communautaires par la République d'Afrique du Sud ne sont pas encore assurées ; qu'il est admis que la suppression des droits de douane accordée aux productions sud-africaines constitue bien la contrepartie du respect de ses engagements par la République d'Afrique du Sud ;

Demande au Gouvernement de s'opposer à l'adoption de la proposition de règlement E 1303 tant qu'un accord ne sera pas formellement acquis entre les parties et de conditionner sa mise en œuvre ultérieure au respect des engagements qui en résulteront,

Souhaite que le versement de l'aide communautaire de 15 millions d'euros destinée à la restructuration du secteur viti-vinicole sud-africain et à renforcer le marketing et la distribution des vins et spiritueux sud-africains soit suspendu,

Considérant qu'un second accord relatif au secteur de la pêche devait également être joint à l'accord global ; qu'en l'état actuel des choses, cet accord est remis à une date ultérieure, sans précision de durée et de contenu,

Demande au Gouvernement d'obtenir de ses partenaires la négociation et la conclusion rapides de cet accord,

Souhaite, qu'entre temps, l'Union européenne n'applique pas de concessions tarifaires pour les produits de la pêche en provenance d'Afrique du Sud.