

N° 166

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 janvier 2007

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification de l'accord de dialogue politique et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les Républiques du Costa Rica, d'El Salvador, du Guatemala, du Honduras, du Nicaragua et du Panama, d'autre part,*

Par M. Michel GUERRY,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir le numéro :

Sénat : 73 (2006-2007)

---

Traités et conventions.



## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | 5            |
| <b>I. L'ACCORD DE DIALOGUE POLITIQUE ET DE COOPÉRATION</b> .....                 | 6            |
| A. UN ACCORD INTERMÉDIAIRE AVANT LA SIGNATURE D'UN ACCORD<br>D'ASSOCIATION ..... | 6            |
| B. UN CHAMP D'APPLICATION TRÈS VASTE .....                                       | 6            |
| C. LES CHAMPS D'ACTION PRIORITAIRES .....  | 7            |
| <b>II. LES RELATIONS UNION EUROPÉENNE/AMÉRIQUE CENTRALE</b> .....                | 9            |
| A. UNE RÉGION BÉNÉFICIAIRE DE L'AIDE EUROPÉENNE.....                             | 9            |
| B. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE QUI RESTE FRAGILE.....                               | 9            |
| C. UNE DYNAMIQUE RÉGIONALE À RENFORCER.....                                      | 9            |
| <b>CONCLUSION</b> .....  | 11           |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....  | 13           |
| <b>PROJET DE LOI</b> .....   | 15           |



Mesdames,  
Messieurs,

Les relations entre les pays d'Amérique centrale et l'Union européenne ont été établies en septembre 1984 à San José, capitale du Costa Rica, lors d'un sommet entre les représentants de l'Union européenne et ceux de six pays de la région. Plusieurs Etats traversaient alors une crise profonde allant jusqu'à la guerre civile au Guatemala, au Salvador et au Nicaragua. Ces relations se sont poursuivies par des sommets annuels dans le cadre du « dialogue de San José ». Elles ont été formalisées, en 1993, par un accord-cadre de coopération et, en 1996, par une déclaration fixant les modalités du dialogue politique.

Le Sénat est saisi du projet de loi autorisant la ratification de l'accord de dialogue politique et de coopération entre la Communauté européenne et ses Etats membres et les Républiques du Costa Rica, d'El Salvador, du Guatemala, du Honduras, du Nicaragua et du Panama signé à Rome le 15 décembre 2003.

Cet accord devrait se substituer à l'accord-cadre de coopération signé le 22 février 1993 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1999 et qui, relevant du champ de compétence exclusive de la Communauté européenne, n'a pas été soumis à l'approbation du Parlement.

La signature de l'accord de dialogue politique et de coopération vise à développer les relations entre l'Union européenne et les Etats d'Amérique centrale dans la perspective d'un accord d'association.

Les négociations en vue de la signature d'un accord d'association dont la perspective a été ouverte par le sommet Union européenne-Amérique latine de Vienne, à l'été 2006, ont fait l'objet d'un projet de directive de négociation présenté par la commission au Conseil.

C'est donc une nouvelle phase des relations entre l'Union européenne et les pays de l'isthme centraméricain aux ambitions plus fortes qui devrait pouvoir s'ouvrir dans les années qui viennent.

## I. L'ACCORD DE DIALOGUE POLITIQUE ET DE COOPÉRATION

### A. UN ACCORD INTERMÉDIAIRE AVANT LA SIGNATURE D'UN ACCORD D'ASSOCIATION

Sur l'échelle des accords de coopération signés par l'Union européenne, l'Accord de dialogue politique entre l'Union et les Etats d'Amérique centrale se situe à l'un des degrés les moins élevés.

Il ne s'agit pas d'un accord d'association ouvrant la voie à une zone de libre-échange, à l'exemple des accords conclus avec le Mexique en 1997, ou le Chili en 2002, ou de celui en cours de négociations avec le Mercosur (Argentine, Brésil, Uruguay, Paraguay). Le texte réaffirme cependant, dans son article 2, la volonté commune des Parties de « *travailler en vue de créer les conditions qui pourraient permettre de négocier (...) un accord d'association réaliste et mutuellement bénéfique, y compris une zone de libre-échange* ».

### B. UN CHAMP D'APPLICATION TRÈS VASTE

L'Accord est organisé en quatre titres : le premier définit les objectifs, le second est relatif au dialogue politique, le troisième détaille les secteurs dans lesquels la coopération doit s'effectuer et le dernier comprend les dispositions générales d'usage.

Le champ du **dialogue politique** est très vaste, puisqu'il doit couvrir « *tous les aspects d'intérêt mutuel et toute autre question d'ordre international* ». Il est mené au niveau des chefs d'Etats, au niveau ministériel, au niveau des hauts fonctionnaires et des services. L'Accord vise donc à lui conférer une certaine régularité.

La **coopération**, qui fait l'objet du titre III, se voit assigner quatre objectifs principaux : la stabilité politique et sociale, l'intégration régionale, la réduction de la pauvreté et le développement socio-économique. Ils sont déclinés en quarante-trois articles qui listent les différents domaines dans lesquels elle s'effectue.

Ils visent, pour certains, à diffuser le modèle juridique de l'Union dans ses secteurs de compétence (concurrence, agriculture, pêche...). D'autres relèvent de la coopération au sens plus traditionnel du terme (santé, éducation, environnement...) ou sont liés à des problématiques spécifiques des relations entre l'Union européenne et les Etats d'Amérique centrale, comme la vulnérabilité aux catastrophes naturelles, la lutte anti-drogue ou la gestion des flux migratoires. Enfin, certaines dispositions, comme celles relatives à la lutte contre le terrorisme, sont devenues systématiques dans les accords avec les Etats tiers.

L'Accord comporte, dans son article 57, une clause évolutive qui prévoit que les « *parties peuvent s'entendre pour étendre le présent accord en vue de le compléter et d'en élargir le champ d'application (...) par la conclusion d'accords portant sur des secteurs ou activités spécifiques* ». Il précise qu'aucune possibilité de coopération ne doit être exclue d'avance.

Les moyens financiers mis en œuvre pour l'accompagnement de l'accord ne sont pas précisés. Le texte se borne à énoncer que « *les parties s'engagent à fournir les moyens adéquats* » et qu'un programme pluriannuel sera établi. Les activités de la Banque européenne d'investissement seront également favorisées.

### **C. LES CHAMPS D'ACTION PRIORITAIRES**

Le préambule de l'Accord met l'accent sur cinq points : l'attachement aux Droits de l'homme et aux principes démocratiques, la lutte contre les drogues, la protection de l'environnement, la promotion de l'intégration régionale et la coopération sur la question des migrations à laquelle l'Accord réserve une place particulière.

En matière d'immigration, les stipulations de l'Accord sont plus précises. Les parties affirment leur volonté d'une gestion conjointe des flux migratoires et d'un dialogue sur l'immigration clandestine, le trafic d'êtres humains et les flux de réfugiés. Les questions de migrations doivent être intégrées aux stratégies nationales de développement des pays d'origine, de transit et de destination. La coopération se concentre sur la protection des réfugiés, la garantie des droits des non-ressortissants en situation légale, la prévention de l'immigration clandestine, les visas et les contrôles aux frontières.

L'article 49, relatif à la coopération en matière d'immigration comprend également une clause de réadmission prévoyant que les Etats d'Amérique centrale acceptent de réadmettre leurs ressortissants présents illégalement sur le territoire d'un Etat membre de l'Union et réciproquement, à la demande de ce dernier et sans autres formalités. L'accord prévoit la conclusion, à la demande d'une des parties et dans les meilleurs délais, d'un accord régissant les obligations spécifiques des parties en matière de réadmission et comportant, sujet éminemment difficile, une obligation de réadmission des ressortissants d'autres pays et des apatrides.

Cet article fait l'objet d'une déclaration unilatérale de l'Union européenne annexée à l'Accord selon laquelle « *l'article 49 ne modifie en rien la répartition interne des compétences entre la Communauté européenne et ses Etats membres en ce qui concerne la conclusion d'accords de réadmission* ». Cette répartition des compétences est fixée par le Traité d'Amsterdam qui permet à la Communauté de conclure des accords de réadmission, les Etats membres devant prendre les dispositions relevant de leur compétence pour l'application de tels accords. Les Etats membres, quant à eux, peuvent

continuer à conclure des accords de réadmission avec des Etats tiers, sous réserve que la Commission n'ait pas conclu ces accords ou n'ait reçu de mandat de négociation.

Comme en matière d'immigration, l'accord de dialogue politique et de coopération renvoie à la conclusion d'accords plus spécifiques dans un certain nombre de domaines, notamment en matière douanière ou en matière de pêche.



## **II. LES RELATIONS UNION EUROPÉENNE/AMÉRIQUE CENTRALE**

### ***A. UNE RÉGION BÉNÉFICIAIRE DE L'AIDE EUROPÉENNE***

Il faut rappeler que la sous-région est le principal bénéficiaire de l'aide de l'Union européenne en Amérique latine. Elle a reçu 145 millions d'euros par an en moyenne sur la période 1995-2001 et 131 millions sur la période 2002-2006. Elle a également été un bénéficiaire important de l'aide humanitaire de l'Union, en raison des catastrophes naturelles intervenues à plusieurs reprises (ouragans Mitch en 1998 et Michelle en 2002).

### ***B. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE QUI RESTE FRAGILE***

La situation économique des Etats de la zone reste difficile. Le PIB de la région s'élève à 69 milliards de dollars, comparable à celui de la Colombie.

Tous, à l'exception du Costa Rica, ont un niveau moyen de développement et restent marqués par de fortes inégalités et par l'exode rural. L'agriculture continue d'y jouer un rôle important et contribue aux exportations (fruits, fleurs coupées...).

Les Etats de la zone bénéficient à la fois des délocalisations réalisées par les entreprises américaines et des transferts de revenus des travailleurs émigrés (21 % du PIB au Honduras, 16,6 % au Salvador). Le PIB de la région est d'environ 88 milliards de dollars, comparable à celui de la Colombie.

### ***C. UNE DYNAMIQUE RÉGIONALE À RENFORCER***

Un des objectifs de l'accord est la promotion de l'intégration régionale. En Amérique centrale, elle reste peu avancée. Les six pays sont membres de l'OMC.

Lancé en 1960 à Managua, le processus d'intégration régionale a souffert des crises économiques et politiques et des guerres civiles.

Relancé au début des années 1990, il prend la forme d'un projet d'intégration globale, le système d'intégration centraméricain, le SICA, créé en décembre 1991 par le Traité de Tegucigalpa, qui regroupe les sept Etats d'Amérique centrale (les six signataires de l'Accord et le Belize), et qui se décline en différents volets qui ne regroupent pas systématiquement l'ensemble des Etats membres.

Pour les questions économiques, le système d'intégration économique centraméricain, le SIECA, tend à la création du marché commun

centraméricain. Le Panama n'en est pas membre. Ce processus se limite aujourd'hui encore à une zone de libre-échange, mais progresse. Le commerce intra-régional représente 15 % du commerce de la zone. Les barrières douanières ont été supprimées au sein du SIECA sur l'ensemble des marchandises, à l'exception du sucre, du café, des vins et spiritueux et, pour ce qui concerne le Honduras, du pétrole. En vigueur depuis 2001, le tarif extérieur commun couvre 94 % de la nomenclature douanière, à l'exception de certains produits agricoles. A brève échéance, la mise en place d'un code douanier commun devrait permettre d'empêcher la signature d'accords bilatéraux par les Etats.

L'intégration régionale est aussi affectée par le CAFTA, le traité de libre-commerce signé entre 5 pays d'Amérique centrale (El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Honduras et Nicaragua) et les Etats-Unis, premier partenaire commercial de chacun des Etats de la zone, entré en vigueur le 1er janvier 2006.

Elle devrait progresser encore, avec l'adoption d'un traité constitutif de l'Union douanière qui transfèrera à l'entité régionale la souveraineté des Etats en matière de politique commerciale, la ratification d'un traité sur les services et l'investissement, ainsi que la reconnaissance de la Cour centraméricaine de justice par l'ensemble des Etats membres, conditions au parachèvement de l'intégration régionale

## CONCLUSION

L'isthme centraméricain couvre une superficie d'environ 513 000 km<sup>2</sup>, et comprend 40 millions d'habitants, soit une population totale équivalente à celle de la Colombie.

L'Union européenne s'est fortement impliquée pour la stabilisation de cette région et a joué un rôle significatif dans la normalisation de la situation politique au Nicaragua, au Salvador, au Guatemala et au Panama. L'action de la France dans cette région s'inscrit désormais largement dans le cadre communautaire.

L'accord de dialogue politique et de coopération qui nous est aujourd'hui soumis renforce les liens avec une région stratégique, l'isthme centraméricain, où l'influence culturelle hispanique est concurrencée par l'influence américaine, déjà prépondérante en matière économique.

Parmi les Etats d'Amérique centrale, le Nicaragua, le Honduras et le Salvador ont procédé à la ratification de l'accord. Au sein de l'Union européenne, les processus de ratification sont achevés dans tous les Etats membres, à l'exception de la Belgique, de l'Allemagne, de la Grèce et de la France.

Votre commission vous recommande l'adoption du présent projet de loi.



## EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du 17 janvier 2007.

A la suite de l'exposé du rapporteur et suivant son avis, la commission a **adopté le projet de loi** et proposé qu'il fasse l'objet d'une **procédure d'examen simplifiée en séance publique**.



## **PROJET DE LOI**

*(Texte proposé par le Gouvernement)*

### **Article unique**

Est autorisée la ratification de l'accord de dialogue politique et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les Républiques du Costa Rica, d'El Salvador, du Guatemala, du Honduras, du Nicaragua et du Panama, d'autre part (ensemble une annexe), fait à Rome le 15 décembre 2003, et dont le texte est annexé à la présente loi<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir le texte annexé au document Sénat n° 73 (2006-2007).