

N° 126

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 décembre 2008

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification de l'accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République du Tadjikistan, d'autre part,

Par M. André DULAIT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergeris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Jean-Luc Mélenchon, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1102, 1150 et T.A. 199

Sénat : 37 (2008-2009)



SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE TADJIKISTAN : UN PAYS AU CŒUR DE L'ASIE CENTRALE QUI OCCUPE UNE PLACE GÉOSTRATÉGIQUE IMPORTANTE	6
A. LE TADJIKISTAN : UN PAYS SITUÉ AU CŒUR DE L'ASIE CENTRALE.....	6
B. L'ASIE CENTRALE : UNE RÉGION STRATÉGIQUE POUR L'UNION EUROPÉENNE	7
C. LA FRANCE OCCUPE UNE PLACE ENCORE TROP MODESTE AU TADJIKISTAN.....	8
II. L'ACCORD DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION AVEC LE TADJIKISTAN : UN ACCORD QUI PERMETTRA DE RENFORCER L'INFLUENCE DE L'UNION EUROPEENNE ET DE LA FRANCE EN ASIE CENTRALE	9
A. UN ACCORD QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DES RELATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE AVEC LES PAYS DE LA COMMUNAUTÉ DES ETATS INDÉPENDANTS ET DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE.....	9
B. LE CONTENU DE L'ACCORD DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION EST LARGEMENT INSPIRÉ DES PRÉCÉDENTS ACCORDS	10
C. UNE RATIFICATION EN BONNE VOIE	11
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	15
PROJET DE LOI	17
ANNEXE I - ETUDE D'IMPACT	19
ANNEXE II - ETAT DES RATIFICATIONS	21

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi vise à autoriser la ratification de l'accord de partenariat et de coopération, signé le 11 octobre 2004, entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République du Tadjikistan, d'autre part.

Situé au cœur de l'Asie centrale, le Tadjikistan présente une importance stratégique, à proximité d'une zone de conflits potentiels, aux confins Nord du Pakistan et de l'Inde, et à l'Est de l'Afghanistan.

Malgré un regain d'intérêt depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001 et l'intervention de l'OTAN en Afghanistan, l'Union européenne et la France n'occupent encore qu'une place modeste dans ce pays comme d'ailleurs en Asie centrale.

Dans ce contexte, la ratification de cet accord, qui s'inscrit dans le contexte de l'adoption par l'Union européenne d'une nouvelle stratégie pour l'Asie centrale, devrait permettre de renforcer l'influence de l'Europe et de la France dans ce pays et dans cette région stratégique.

I. LE TADJIKISTAN : UN PAYS AU CŒUR DE L'ASIE CENTRALE QUI OCCUPE UNE PLACE GÉOSTRATÉGIQUE IMPORTANTE

Le Tadjikistan occupe une place géostratégique importante au cœur de l'Asie centrale, à proximité de l'Afghanistan, de la Chine, de l'Inde et du Pakistan.

Malgré cette importance stratégique, l'Union européenne et la France occupent encore une place modeste dans ce pays comme dans la région.

A. LE TADJIKISTAN : UN PAYS SITUÉ AU CŒUR DE L'ASIE CENTRALE

Le Tadjikistan est l'une des cinq républiques d'Asie centrale issues de l'ex-Union soviétique.

C'est un pays enclavé, sans accès à la mer, et en superficie le plus petit pays de l'Asie centrale. 93 % de son territoire est constitué de montagnes.

Ce pays de 6,5 millions d'habitants était déjà le pays le plus pauvre de l'ancienne Union soviétique.

A la suite de la guerre civile de 1992-1997, qui a opposé le Gouvernement pro-communiste et l'opposition islamiste, et qui a fait plus de cent mille morts et un million de réfugiés, il était même devenu l'un des pays les plus pauvres au monde.

A la différence de ses voisins, comme l'Ouzbékistan, dont le sous-sol est riche en hydrocarbures (pétrole ou gaz), ses sources de revenu, liées à l'exportation du coton et de l'aluminium, sont précaires et rendent l'économie vulnérable aux périodes de sécheresse et aux cours du marché.

Or, le Tadjikistan n'est pas dénué d'importance stratégique.

Le Tadjikistan est entouré au nord et à l'ouest par l'Ouzbékistan et le Kirghizistan, à l'est par la Chine, au sud par l'Afghanistan.

Il est proche d'une zone de conflits potentiels, aux confins Nord du Pakistan et de l'Inde, et à l'Est de l'Afghanistan.

Le territoire du Tadjikistan se retrouve ainsi au cœur de nombreux trafics, notamment de drogue.

Il est également décrit comme un maillon faible dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, du fait de la faiblesse du contrôle exercé sur les infrastructures et les exportations de produits sensibles.

La situation de ce pays s'est cependant améliorée.

La situation politique intérieure s'est stabilisée depuis la conclusion d'un accord de paix et de réconciliation nationale le 27 juin 1997, grâce à la médiation des Nations unies, de la Russie et de l'Iran.

Une formule originale de partage du pouvoir a été mise en place entre les partisans du Président Emomali Rakhmon et l'opposition tadjike unifiée, dont le fer de lance est le parti de la renaissance islamique (PRI). Les milices islamistes ont été pour la plupart désarmées ou intégrées dans les rangs des forces de l'ordre.

Cette normalisation a bénéficié au chef de l'Etat, M. Emomali Rakhmon, réélu à la présidence de la République en 1999 et en 2006.

Le retour à la paix civile en 1997 a créé un environnement propice à la mise en œuvre d'une politique de stabilisation économique et de rigueur budgétaire et monétaire, activement soutenue par la communauté internationale.

La lutte contre la pauvreté constitue l'objectif prioritaire des autorités tadjikes. Cet objectif a été validé dans un programme élaboré en partenariat avec le FMI et la Banque mondiale qui a permis de mobiliser l'assistance de la communauté internationale. 80 % de la population vivrait sous le seuil de pauvreté. Plus de 10 % de la population (entre 600 000 et 800 000 personnes selon les estimations) aurait opté pour l'émigration, essentiellement en Russie.

La situation économique et sociale reste fragile, bien que le pays connaisse un regain d'activité depuis la fin de la guerre civile (7 % de croissance annuelle moyenne depuis 1997).

B. L'ASIE CENTRALE : UNE RÉGION STRATÉGIQUE POUR L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne a adopté, en octobre 2007, une nouvelle approche stratégique pour l'Asie centrale, intitulée « Stratégie pour un nouveau partenariat ».

Ce document insiste sur l'importance stratégique de cette région et plaide pour un renforcement de l'influence européenne, tout en rappelant le nécessaire respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit.

Cette stratégie s'appuie sur un instrument de coopération au développement, au titre duquel, sur la période 2007-2013, plus de 700 millions d'euros devraient être alloués à l'Asie centrale, soit environ trois fois plus que le volume versé dans le cadre du programme TACIS, entre 2002 et 2006.

Un représentant spécial de l'Union européenne pour l'Asie centrale a été désigné. Son Exc. M. Pierre Morel, ambassadeur de France, a été le premier titulaire de ce poste, avant de devenir représentant spécial de l'Union européenne pour la Géorgie.

C. LA FRANCE OCCUPE UNE PLACE ENCORE TROP MODESTE AU TADJIKISTAN

La France a renforcé ses liens avec le Tadjikistan, notamment depuis 2001 et l'intervention de nos troupes en Afghanistan.

Un accord autorisant le stationnement de forces françaises a été signé le 8 décembre 2001, permettant le déploiement immédiat sur l'aéroport de la capitale Douchanbé d'un groupe de transport aérien, venant en appui des troupes françaises déployées en Afghanistan.

Deux avions Transall y stationnent en permanence, accompagnés de 150 hommes environ.

Entre 2002 et 2007, des avions de combat Mirage et Rafale ont également utilisé des infrastructures situées au Tadjikistan, avant d'être redéployés à Kandahar.

En 2001, une antenne diplomatique a été ouverte au Tadjikistan, qui a été transformée en ambassade de plein exercice à la suite de la visite officielle en France du Président Rakhmonov.

Une coopération militaire a été amorcée et formalisée par un accord de coopération en matière de défense signé le 30 décembre 2002, lors de la visite de Mme Michèle Alliot-Marie, alors ministre de la Défense, à Douchanbé.

Le Président Rakhmonov a effectué une visite de travail à Paris les 10 et 11 octobre 2005, en marge des Journées de la République du Tadjikistan à l'UNESCO.

Le ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, s'est rendu du 10 au 13 avril dernier au Turkménistan et au Tadjikistan.

Pourtant, malgré ces liens politiques étroits, l'influence française au Tadjikistan reste limitée sur le plan économique.

Seulement trois entreprises françaises (EDF, Suez et Areva) possèdent des bureaux de représentation dans ce pays.

Seul un projet d'ampleur, l'agrandissement de l'aéroport de la capitale Douchanbé, a donné lieu à un partenariat entre des entreprises françaises et l'Etat tadjik.

II. L'ACCORD DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION AVEC LE TADJIKISTAN : UN ACCORD QUI PERMETTRA DE RENFORCER L'INFLUENCE DE L'UNION EUROPEENNE ET DE LA FRANCE EN ASIE CENTRALE

Le présent accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République du Tadjikistan, d'autre part, a été signé le 11 octobre 2004.

Il s'inspire des précédents accords conclus avec les autres pays d'Asie centrale issus de l'ex-URSS, dont il reprend les principales dispositions.

Sa ratification par la France devrait permettre de renforcer le rôle de l'Union européenne et de notre pays dans cette région stratégique.

A. UN ACCORD QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE DES RELATIONS DE L'UNION EUROPEENNE AVEC LES PAYS DE LA COMMUNAUTE DES ETATS INDEPENDANTS ET DE LA POLITIQUE DE VOISINAGE

Dès 1991, après la reconnaissance des Etats issus de l'Union soviétique, l'Union européenne a souhaité renforcer ses relations avec les pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI).

Cette politique a abouti à la conclusion, avec ces Etats, de plusieurs accords-cadres, baptisés accords de partenariat et de coopération.

Ces accords de partenariat et de coopération constituent de nouveaux instruments juridiques dépassant le champ des simples accords de commerce et de coopération.

A ce jour, des accords de ce type ont été signés avec la quasi-totalité des Etats de la Communauté des Etats indépendants.

En Asie centrale, trois de ces accords sont entrés en vigueur en 1999. Ces traités concernent le Kazakhstan, la République kirghize et l'Ouzbékistan.

Sur les cinq ex-Républiques soviétiques d'Asie centrale, seules deux ne sont pas encore liées à l'Europe par un accord de partenariat et de coopération : le Turkménistan et le Tadjikistan.

Dans le cas du Turkménistan, un accord a été signé en 1998, mais le processus de ratification a été retardé par l'opposition rencontrée au sein du Parlement européen en raison des manquements à la démocratie et au respect des droits de l'homme dans ce pays.

Le présent accord de partenariat et de coopération avec le Tadjikistan, quant à lui, n'a été signé qu'en octobre 2004 du fait de la guerre civile.

B. LE CONTENU DE L'ACCORD DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION EST LARGEMENT INSPIRÉ DES PRÉCÉDENTS ACCORDS

Le contenu de cet accord est très proche de celui des précédents accords de coopération et de partenariat signés avec les autres pays de la CEI.

Son préambule souligne « *l'importance capitale de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme, notamment de ceux des personnes appartenant à des minorités* ».

Une clause de suspension de l'accord est ainsi prévue en cas de violation des principes démocratiques et du respect des droits de l'homme.

Cet accord marque la volonté du Tadjikistan d'établir une coopération étroite avec les institutions européennes, la volonté des parties de promouvoir la paix et la sécurité internationale et le règlement pacifique des conflits, de renforcer les libertés politiques et économiques qui « constituent la base même du partenariat », d'encourager les processus de coopération régionale. Il met l'accent sur le soutien de l'indépendance, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la République du Tadjikistan qui « contribue à sauvegarder la paix et la stabilité en Asie centrale ».

Par ailleurs, des stipulations spécifiques insistent sur l'importance des questions liées à la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive.

L'accent est également mis sur la nécessité de maintenir et développer la coopération régionale entre les Etats issus de l'ex-URSS, ainsi que des relations de bon voisinage.

Le principal objectif de cet accord tient au renforcement du dialogue politique, grâce à la création d'un Conseil de coopération, au niveau ministériel, et de diverses rencontres de hauts fonctionnaires et d'experts.

Une commission parlementaire est également prévue qui réunira des membres du Parlement tadjik et des membres du Parlement européen.

L'accord prévoit également de favoriser les échanges commerciaux et l'établissement de sociétés européennes au Tadjikistan.

Les parties s'accordent mutuellement le statut de la Nation la plus favorisée.

Enfin, l'Union européenne s'engage à fournir une assistance technique, notamment en matière législative, et à contribuer à la modernisation de l'économie tadjike, sur des points aussi divers que l'agriculture, l'industrie ou encore la mise en place d'un système de protection sociale.

Une coopération en matière culturelle est également prévue.

C. UNE RATIFICATION EN BONNE VOIE

Cet accord est un « accord mixte » qui porte à la fois sur des matières relevant de la compétence communautaire, telles que ses stipulations commerciales, et sur des matières relevant de la compétence des Etats membres, telles que ses stipulations en matière de dialogue politique et de coopération judiciaire en matière pénale.

En conséquence, pour entrer en vigueur, cet accord doit être également approuvé ou ratifié par les Etats membres.

Un accord intérimaire, signé le même jour que l'accord de partenariat et de coopération et entré en vigueur le 1^{er} mai 2005, a permis une mise en œuvre anticipée de plusieurs dispositions de l'accord, notamment celles relatives au commerce.

L'entrée en vigueur pleine et entière de cet accord reste toutefois subordonnée à sa ratification par tous les Etats membres.

A ce jour, plus de vingt Etats membres de l'Union européenne ont procédé à la ratification de cet accord. Pour sa part, le Tadjikistan a procédé à sa ratification le 6 décembre 2005.

La ratification de cet accord par la France devrait donc permettre de renforcer le rôle de l'Union européenne et de la France dans ce pays.

CONCLUSION

Le Tadjikistan occupe une place géostratégique importante au cœur de l'Asie centrale, à proximité de l'Afghanistan.

L'Union européenne a d'ailleurs décidé de renforcer ses relations avec l'Asie centrale, en adoptant en 2007 une nouvelle stratégie pour cette région.

Le Tadjikistan présente en outre une grande importance pour notre pays, puisqu'un détachement de nos forces aériennes est actuellement positionné près de la capitale Douchanbé, afin d'appuyer nos troupes déployées en Afghanistan.

La ratification de l'accord de partenariat et de coopération avec le Tadjikistan devrait donc permettre de renforcer l'influence de l'Union européenne et de la France dans cette région stratégique.

C'est la raison pour laquelle votre commission vous propose d'adopter ce projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa séance du 10 décembre 2008.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a alors adopté le projet de loi et proposé que ce texte fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifiée en séance publique.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique¹

Est autorisée la ratification de l'accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République du Tadjikistan, d'autre part (ensemble quatre annexes, un protocole et un acte final), et dont le texte est annexé à la présente loi.

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 37 (2008-2009)

ANNEXE I - ETUDE D'IMPACT¹

I - Etat du droit communautaire existant

Les relations entre le Tadjikistan et les Communautés européennes sont actuellement régies par un accord de commerce et de coopération signé avec l'ancienne Union soviétique le 18 décembre 1989 (entrée en vigueur le 1^{er} avril 1990), tel qu'endossé par la République du Tadjikistan par un échange de lettres le 4 février 1994.

Aux termes de son article 100, l'Accord de partenariat et de coopération CE – Tadjikistan remplacera dès son entrée en vigueur l'accord entre la Communauté économique européenne, d'une part, et l'Union des Républiques socialistes soviétiques, d'autre part, concernant le commerce et la coopération commerciale et économique.

II – Effet de l'accord

L'accord n'implique aucune modification d'ordre législatif ou réglementaire en droit interne.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires

ANNEXE II - ETAT DES RATIFICATIONS

Parties	Signature	Notification	Entrée en vigueur
Autriche		14/12/2006	
Belgique		21/04/2008	
CE			
Chypre		25/05/2007	
République tchèque		16/10/2007	
Allemagne		25/04/2007	
Danemark		20/01/2006	
Estonie		06/12/2006	
Espagne		30/01/2007	
France			
Royaume-Uni		19/12/2007	
Grèce			
Hongrie		22/04/2008	
Italie			
Irlande		11/06/2007	
Lituanie		01/06/2006	
Luxembourg		09/06/2006	
Lettonie		05/01/2006	
Malte		10/10/2008	
Pays-Bas		12/12/2005	
Portugal		09/04/2008	
Pologne		24/07/2008	
Suède		12/06/2006	
Finlande		26/07/2006	
Slovénie		22/06/2006	
Slovaquie		18/11/2005	
Tadjikistan		06/12/2005	