

Bruxelles, le 11.6.2018
COM(2018) 479 final

2018/257 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc sur la modification des Protocoles n° 1 et n° 4 à l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part et le Royaume du Maroc, d'autre part

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Pendant près d'un demi-siècle, l'Union européenne et le Maroc ont établi un partenariat enrichissant et pluridimensionnel matérialisé en particulier par l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part¹ (ci-après dénommé l'«accord d'association UE-Maroc» ou l'«accord d'association»), entré en vigueur en 2000. Des mesures de libéralisation en matière de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche ont été introduites dans l'accord d'association par l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc² (ci-après dénommé l'« accord de libéralisation »), entré en vigueur en 2012.

C'est aussi en vertu de ce partenariat privilégié que le Maroc s'est vu accorder un «statut avancé» en 2008, qui consacre la solidité des liens bilatéraux ainsi que les ambitions et engagements partagés par les deux parties en vue de faire progresser leurs initiatives communes, telles que la bonne gouvernance et les réformes politiques et socio-économiques.

Parallèlement, l'Union n'a cessé de réaffirmer son attachement au règlement du différend dans le Sahara occidental. Elle n'a pas reconnu la souveraineté du Maroc sur le Sahara Occidental, mais soutient pleinement les efforts accomplis par le secrétaire général des Nations unies et son envoyé personnel en vue d'aider les parties à parvenir à une solution politique juste, durable et mutuellement acceptable qui prévoirait l'autodétermination du peuple du Sahara occidental dans le cadre d'accords conformes aux principes et objectifs de la Charte des Nations unies tels qu'ils sont énoncés dans les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies, et notamment sa résolution 2152 (2014) et sa résolution 2218 (2015).

Par son arrêt rendu le 21 décembre 2016 dans l'affaire C-104/16 P³, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que l'accord d'association et l'accord de libéralisation conclus entre l'Union et le Maroc ne s'appliquent pas au Sahara occidental.

Depuis l'arrêt de la Cour la pratique d'appliquer *de facto* les préférences commerciales prévues dans l'accord d'association et ses protocoles aux produits originaires du Sahara occidental, un territoire non autonome, ne pouvait plus se poursuivre, sauf si les protocoles n° 1 (accès au marché de l'Union des produits agricoles, produits agricoles transformés, poissons et produits de la pêche marocains) et n° 4 (relatif aux règles d'origine) sont modifiés de manière à établir que des produits provenant du Sahara occidental soient traités de la même manière que ceux obtenus au Maroc.

Le 29 mai 2017, le Conseil a autorisé la Commission à ouvrir des négociations en vue de fournir une base légale pour octroyer des préférences aux produits originaires du Sahara occidental, et il a adopté des directives de négociation. Deux cycles de négociation ont eu

¹ JO L 70 du 18.3.2000, p. 2.

² Accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc relatif aux mesures de libéralisation réciproques en matière de produits agricoles, de produits agricoles transformés, de poissons et de produits de la pêche, au remplacement des protocoles n° 1, 2 et 3 et de leurs annexes et aux modifications de l'accord d'association (JO L 241 du 7.9.2012, p. 2).

³ Arrêt de la Cour de justice du 21 décembre 2016, Conseil/Front Polisario, C-104/16 P, ECLI:EU:C:2016:973.

lieu. Le premier s'est tenu les 15 et 16 juin 2017, le deuxième le 18 juillet 2017. Les négociateurs en chef ont paraphé le projet d'accord le 31 janvier 2018.

La présente proposition apporte des modifications au protocole n° 4 et au protocole n° 1 de l'accord d'association UE-Maroc en vue de respecter les exigences de l'arrêt de la Cour du 21 décembre 2016 et fournir la base légale pour l'octroi de préférences aux produits du Sahara occidental.

La proposition a pour objet d'éviter de perturber les échanges commerciaux avec le Sahara occidental en maintenant l'accès au marché de l'Union à un niveau stable, aucune nouvelle préférence n'étant accordée. Elle vise, en particulier, à faciliter le développement économique du Sahara occidental en accordant à ses exportations vers l'Union européenne le même traitement que celui accordé aux exportations de produits d'origine marocaine. Par conséquent, de telles mesures éviteront que le Sahara occidental soit en situation concurrentielle défavorable, et perde ainsi des opportunités d'investissement, par rapport aux pays voisins, qui eux bénéficient de préférences tarifaires à différents titres (accords d'association ou dans le cadre du système de préférences généralisées).

Enfin, il convient de souligner que l'arrêt rendu le 27 février 2018 par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-266/16 concerne l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union et le Maroc, qui est un sujet séparé de la question de l'accès aux marchés dont il est question dans l'accord d'association et par conséquent de cette proposition.

Il est entendu que tout accord ne sera que provisoire, dans l'attente du règlement du différend dans le cadre des Nations unies et conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité de l'ONU. Dans ce contexte, il est observé que l'accord stipule qu'il est conclu sans préjudice des positions respectives de l'Union européenne sur le statut du Sahara occidental et du Maroc sur ladite région.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La présente proposition est conforme à la politique commerciale actuelle. Il est à noter que les autorités douanières ont jusqu'au 21 décembre 2016, date de l'arrêt de la Cour dans l'affaire C-104/16 P, appliqué de facto des préférences aux produits du Sahara occidental certifiés d'origine marocaine. Aucune nouvelle préférence commerciale ne sera accordée au Maroc, ainsi qu'au Sahara occidental par rapport à celles dont il bénéficiait de fait avant le 21 décembre 2016, l'objectif étant simplement d'étendre la zone géographique couverte par les préférences et non d'en modifier le volume ou les produits couverts par les préférences.

La proposition est conforme aux objectifs généraux de la politique européenne de voisinage dans la mesure où elle contribue à l'amélioration des relations commerciales et économiques dans le voisinage méridional dans un esprit de coopération étroite. Elle est également conforme à la politique globale de l'Union à l'égard du Maroc, qui vise à renforcer un partenariat privilégié avec ce pays, sans préjuger de l'issue de la procédure menée par l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne le Sahara occidental.

Le fait que les préférences commerciales puissent avoir une portée plus large que les territoires des parties contractantes n'est pas une situation inédite, puisque l'accord d'association UE-Maroc comporte deux déclarations communes indiquant que les produits originaires de la République de Saint-Marin et de l'Andorre «sont acceptés par le Maroc comme produits originaires de la Communauté au sens de l'accord».

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Les préférences tarifaires accordées par les protocoles n° 1 et n° 4 au Maroc peuvent être étendues aux produits du Sahara occidental dans certaines conditions, sous réserve qu'existe la base légale appropriée. L'établissement de la base légale est précisément l'objet du projet d'accord en annexe. La modification des protocoles concernés de l'accord d'association permet également de fonder l'octroi des préférences tarifaires de l'Union sur une évaluation des avantages pour les populations locales et du respect des droits de l'homme.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La base juridique permettant la signature de l'accord est l'article 207, en liaison avec l'article 218, paragraphe 5 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), car il s'agit d'une question relevant de la politique commerciale commune.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

La politique commerciale commune relève de la compétence exclusive de l'Union (article 3, paragraphe 1, du TFUE) et, conformément à l'article 5, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (TUE), le principe de subsidiarité ne s'applique pas aux domaines de compétence exclusive.

- **Proportionnalité**

La proposition constitue une réponse proportionnée à la question soulevée. L'accord ne modifiera pas le degré d'accès au marché de l'Union des produits d'origine saharienne existant avant l'arrêt de la Cour du 21 décembre 2016. Les règles d'origine sont définies dans le protocole n° 4 de l'accord d'association; des modifications sont apportées à celui-ci pour atteindre l'objectif poursuivi et répondre dans un délai raisonnable aux incertitudes commerciales actuelles qui touchent les exportations vers l'Union des produits du Sahara occidental, sans préjudice de la procédure menée par l'Organisation des Nations Unies concernant le Sahara occidental et sans préjuger de l'issue finale du différend.

Par conséquent, la proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc sur la modification des Protocoles n° 1 et n° 4 à l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part et le Royaume du Maroc, d'autre part ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire ou approprié en vue de la réalisation des objectifs fixés.

- **Choix de l'instrument**

Les protocoles concernés ne peuvent être modifiés que par un accord entre les parties. Cela concerne également la coopération requise entre les autorités afin de mettre en œuvre les préférences commerciales.

L'accord prend la forme d'un échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc. Un accord entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc constitue le seul moyen d'assurer que l'importation de produits originaires du Sahara occidental peut bénéficier d'une origine préférentielle, étant donné que les autorités marocaines sont les seules capables d'assurer le respect des règles nécessaires pour l'octroi de telles préférences.

Le projet d'accord prévoit la possibilité d'appliquer l'accord à titre provisoire avant sa conclusion. Il n'est cependant pas considéré nécessaire de proposer une telle application provisoire.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

• Analyse d'impact

Comme cela a été demandé par le Conseil, la Commission a évalué les répercussions potentielles de l'accord sur le développement durable, notamment en ce qui concerne les avantages et désavantages découlant des préférences tarifaires accordées aux produits du Sahara occidental pour les populations concernées.

Les services de la Commission ont été confrontés à des contraintes méthodologiques de différentes natures. Tout d'abord, de manière générale, les informations statistiques concernant le Sahara occidental demeurent incomplètes et hétérogènes. Une autre contrainte tient à la pratique ayant prévalu jusqu'au 21 décembre 2016, date de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne. En effet, les marchandises du Sahara occidental importées dans l'Union ayant bénéficié de facto des mêmes préférences que les marchandises originaires du Maroc, il n'est généralement pas possible de distinguer les importations du Maroc de celles du Sahara occidental. De plus, l'expression même «populations concernées» est sujette à interprétations différentes voire divergentes⁴. Elle peut renvoyer aux populations habitant le territoire ; c'est l'interprétation marocaine, qui ne fait pas de distinction entre les habitants sur une base ethnique/communautaire. Elle peut aussi renvoyer à des habitants déterminés, notamment sur une base ethnique/communautaire (Sahraouis) ; dans ce cas, les populations concernées peuvent être au moins en partie des personnes habitant en dehors du Sahara occidental (réfugiés) et certains habitants actuels établis récemment pourraient ne pas en faire partie. C'est l'interprétation retenue en particulier par le Front Polisario.

Certes le droit à l'auto-détermination est détenu par le peuple du Sahara occidental mais, d'une part, ce n'est pas à l'Union européenne de réaliser un recensement de ce peuple et, d'autre part, les documents de l'ONU relatifs aux activités économiques sur des territoires non-autonomes se réfèrent aussi, lorsqu'il est question des bénéfices socio-économiques, aux habitants de ces territoires.⁵ Tout en ayant à l'esprit ces différences et les difficultés d'examiner l'impact sur un peuple dont les contours restent à définir, compte tenu du fait que les préférences sont étendues aux produits d'un territoire donné, et que donc les avantages seront, logiquement, liés principalement à ce territoire, l'analyse s'est concentrée sur les bénéfices pour la population du Sahara occidental.

Les critères de l'évaluation se fondent sur les paramètres pertinents dans le cadre de l'article 73 de la Charte des Nations Unies, qui prévoit que ceux "*qui assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes reconnaissent le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces*

⁴ Il est à noter que tandis que, par exemple, la version française des directives de négociation parle de «populations», la version anglaise parle de «people». Ceci reflète déjà une terminologie variable au niveau des documents de l'ONU. Par exemple, l'avis du 16 octobre 1975 de la Cour internationale de justice utilise, dans ses conclusions, le terme «populations» dans la version française mais «people» dans la version anglaise.

⁵ Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 7 décembre 2017 sur les activités économiques et autres préjudiciables aux intérêts des peuples des territoires non autonomes (document A/RES/72/92 du 14 décembre 2017).

territoires", et que ceux-ci "acceptent comme une mission sacrée l'obligation de favoriser dans toute la mesure possible leur prospérité".

Ainsi, l'évaluation porte sur les flux commerciaux en provenance du Sahara occidental et plus particulièrement sur les produits de la pêche, les produits agricoles et les phosphates ainsi que sur les effets sur les ressources naturelles, l'emploi et les droits de l'homme. Elle est fondée non seulement sur une analyse des données existantes, mais également sur un exercice de projection. Compte tenu de la situation particulière du Sahara occidental et tenant compte de la difficulté pour l'Union en tant que partie tierce à faire des enquêtes sur le territoire du Sahara occidental, la Commission s'est efforcée d'obtenir des données objectives et fiables notamment par des échanges avec le Maroc, la société civile et le Front Polisario et en se référant à des informations disponibles dans le domaine public. La Commission a également pris en considération toute autre information disponible. Dans certains cas, les informations restent non-concluantes et limitées.

Consultation des parties intéressées

Les services de la Commission européenne et le Service Européen d'Action Extérieure ont mené un large exercice de consultation des populations du Sahara occidental.

Ces consultations ont fait apparaître une opinion majoritairement favorable à la modification de l'accord de libéralisation en vue d'en étendre les préférences tarifaires aux produits du Sahara occidental. Une majorité d'interlocuteurs ont fait état d'un impact positif en faveur de la population dans son ensemble, insistant tout particulièrement sur l'effet de levier déterminant qu'auraient de telles préférences commerciales en matière d'investissement privé. Ils ont indiqué qu'un accès privilégié aux marchés européens serait de nature à améliorer le climat des affaires ainsi que les investissements directs européens et, ce faisant, conforterait le nouveau modèle de développement participatif et durable du Sahara occidental. Toujours selon ce point de vue majoritaire, a contrario, la persistance de l'insécurité juridique grevant les flux commerciaux avec le Sahara occidental hypothèquerait fortement le développement socio-économique, ainsi qu'en témoigne déjà le ralentissement des relations commerciales du Sahara occidental avec certains Etats membres ou dans certains secteurs. Selon ces interlocuteurs, restreindre l'accès du Sahara occidental aux marchés et investissements étrangers ne ferait donc qu'entraver le développement d'activités économiques endogènes et compromettre certaines évolutions socio-économiques ou politiques au moment précis où le développement du Sahara occidental semble enfin devoir décoller.

Le Front Polisario qui a été également consulté et certaines organisations non-gouvernementales ont exprimé des avis négatifs. Ceci étant, ces derniers n'étaient pas motivés par des effets négatifs spécifiques sur les populations du Sahara occidental par l'application des préférences tarifaires envisagées, mais plutôt par une crainte que les préférences ne pérennisent le statu quo du Sahara occidental qui est selon eux sous occupation marocaine.

Il ressort de l'évaluation que l'octroi des préférences tarifaires prévues par l'accord d'association UE-Maroc a un impact positif pour l'économie du Sahara occidental et devrait conserver voire accroître potentiellement un tel effet dans le futur. La crainte que l'extension des préférences tarifaires n'implique une reconnaissance du statu quo n'est pas fondée, car rien dans l'accord n'implique la reconnaissance de la souveraineté du Maroc sur le Sahara occidental.

Droits de l'homme

En ce qui concerne la situation des droits de l'homme au Sahara occidental, celle-ci correspond de manière générale à la situation des droits de l'homme au Maroc. Les mécanismes et les lois régissant la protection sont les mêmes. Néanmoins, il existe des spécificités au Sahara occidental en lien avec le différend politique, notamment en ce qui concerne les libertés d'expression, de manifestation et d'association. En effet, toute « atteinte à l'intégrité territoriale », c'est-à-dire également l'indépendantisme pro-Polisario, est prohibée sous peine d'amende voire de prison.

De manière générale, en ce qui concerne l'impact attendu d'une extension des préférences tarifaires aux produits du Sahara occidental sur la situation des droits de l'homme dans ce territoire, il convient de raisonner par analogie avec l'effet de l'accord d'association UE-Maroc sur la situation des droits de l'homme au Maroc. Dans la mesure où l'accord encourage une convergence réglementaire vers les normes de l'Union européenne dans divers domaines, l'on constate un effet indirect positif, en ce qui concerne notamment les conditions de travail (par exemple les mesures de sécurité), la législation du travail (par exemple la protection de l'enfance), les mesures phytosanitaires ou encore la protection des consommateurs.

Impact économique et commercial

En ce qui concerne les différents secteurs d'activité économique les conclusions sont les suivantes.

Il y a une production agricole au Sahara occidental, surtout de primeurs (tomates et melons), pour laquelle il existe un marché dans l'Union européenne. Cette production est estimée à 64.000 tonnes et représente quelques 14.000 emplois directs. Sa valeur à l'importation s'élève à environ 65 millions d'euros. En l'absence de préférences tarifaires, de telles exportations seraient redevables de 6,6 millions d'euros de droits de douane.

Ces bénéfices économiques pourraient s'étendre si à l'avenir le Sahara occidental développait davantage sa production et ses exportations vers l'Union européenne dans le cadre des projets actuellement en considération. Cela aurait aussi un impact sur le nombre d'emplois, pouvant se multiplier par cinq, d'après certaines projections. Quant aux allégations selon lesquelles le développement des activités agricoles encouragé par l'accord aurait un impact sur l'utilisation de ressources naturelles, dont l'eau en particulier, des estimations marocaines sur l'utilisation de la nappe, bien que mises en doute par certains, font état d'un impact modeste sur les réserves aquifères non-renouvelables. De même des mesures sont prises pour diminuer l'utilisation d'eau provenant de la nappe (irrigation localisée, dessalement d'eau de mer). Globalement, il semble d'une part qu'il y ait peu d'alternatives crédibles aujourd'hui pour permettre le développement économique du territoire concerné et d'autre part les inconvénients découlant de l'utilisation des ressources hydriques sont compensés par l'impact économique positif pour le Sahara occidental.

En ce qui concerne le secteur des produits de la pêche, il existe au Sahara occidental une importante industrie de transformation des produits de la pêche, comprenant 141 établissements autorisés à exporter vers l'Union Européenne. Les exportations de produits de la pêche du territoire en 2015 et 2016 se sont élevées à entre 100 millions et 200 millions d'euros. Le nombre d'emplois dépendant de ces exportations vers l'Union européenne, directement ou indirectement, était d'environ 45.000. L'extension des préférences tarifaires à ces importations aurait donc un impact important sur l'économie du territoire et donc sur l'emploi. Elle serait aussi cohérente avec la contribution de l'Union européenne pour soutenir et développer au Sahara occidental par son appui financier la compétitivité du secteur,

l'emploi et la qualité de vie des pêcheurs ainsi qu'une exploitation durable des ressources naturelles. A l'inverse, refuser l'octroi de ces préférences compromettrait les exportations mais aussi l'emploi, et faciliterait le transfert de ces activités de transformation vers d'autres emplacements et probablement vers le Maroc. Elle serait aussi contraire aux objectifs de l'Union européenne de soutenir le développement de ce secteur au Sahara occidental.

Les importateurs européens de produits de la pêche du Sahara occidental ont indiqué que, vu le niveau élevé du tarif extérieur commun (hors préférence – taux non-préférentiels), l'achat de ces produits serait beaucoup moins avantageux si aucun traitement préférentiel n'était accordé.

En ce qui concerne enfin l'industrie du phosphate, au vu de son état actuel, celle-ci n'est pas immédiatement et directement impactée par l'exclusion du Sahara occidental de l'accord d'association. On peut identifier trois raisons principales à cela: 1. certains produits (phosphates bruts) sont assujettis à droit zéro (clause de la nation la plus favorisée), 2 - il n'y a pas de production de phosphates pour lesquels un marché existe au sein de l'Union, 3 - la transformation au Maroc (ou au sein de tout autre pays avec lequel l'Union européenne a conclu un accord préférentiel) de certains phosphates produits au Sahara occidental serait suffisante pour conférer à ces produits une origine préférentielle Maroc, donc le bénéfice des préférences pour ces produits transformés ne dépend pas de l'origine des minerais.

Dans le même temps, il apparaît que l'octroi de préférences aux produits originaires du Sahara occidental aurait un impact sur le développement futur de la production de certains phosphates. En effet, d'importants investissements annoncés (plus de 2 milliards de dollars) dans la production de produits dérivés du phosphate au Sahara occidental (notamment l'acide phosphorique et les engrais) seraient compromis si les exportations vers l'Union de ces produits phosphatés ne pouvaient pas bénéficier d'un traitement préférentiel. En l'absence de préférences, les investissements dans d'autres endroits où la production bénéficierait de préférences (par exemple au Maroc) seraient plus attrayants qu'au Sahara occidental. L'interruption des investissements au Sahara occidental aurait un impact sur la capacité de production, la diversité des produits et donc sur les emplois dans la filière des phosphates dans la région.

De manière générale, l'octroi de préférences tarifaires devrait donc avoir un impact important sur le développement économique du territoire. Afin toutefois d'assurer un suivi de ces effets, l'accord prévoit explicitement un cadre et une procédure appropriés permettant aux parties, sur la base d'échanges d'informations réguliers, d'évaluer les répercussions de celui-ci durant sa mise en œuvre.

Malgré la difficulté à obtenir des données toujours précises, cette étude permet de conclure à l'existence au Sahara occidental d'activités économiques et de productions qui auraient le plus grand intérêt à bénéficier des mêmes préférences tarifaires que celles accordées au Royaume du Maroc. De fait, certaines de ces productions ont bénéficié jusqu'au 21 décembre 2016 de telles préférences, ce qui a permis le développement de l'activité économique et la création d'emplois au Sahara occidental: c'est le cas notamment dans les secteurs des produits de la pêche et de certains produits agricoles. Une extension des préférences tarifaires de l'Union à ces produits permettrait d'assurer la perpétuation de ces exportations.

La diversification nécessaire du potentiel économique du Sahara occidental suppose l'encouragement des investissements extérieurs, lequel a notamment pour préalable une meilleure sécurité juridique et donc une clarification des conditions tarifaires applicables aux

exportations actuelles ou futures du Sahara occidental vers l'Union. Etendre le bénéfice des préférences tarifaires aux produits du Sahara occidental est de nature à sécuriser les conditions d'investissement et, compte tenu du potentiel économique inexploité du territoire et du faible niveau actuel des investissements étrangers directs, d'en favoriser un essor rapide et significatif propice à l'emploi local.

A contrario, le non-octroi de préférences tarifaires compromettrait de manière significative les exportations du Sahara occidental, notamment celles relatives aux produits de la pêche et aux produits agricoles, et il est donc probable que le nombre - déjà limité - de ses productions viendrait à diminuer encore davantage, ce qui équivaldrait à créer un handicap supplémentaire au développement du territoire. En effet, en l'absence d'extension des préférences aux produits du Sahara occidental, ces produits seraient soumis aux droits de douane applicables dans l'Union sous le régime de la nation la plus favorisée et n'auraient donc pas un accès privilégié au marché de l'Union. Ceci n'affecterait que de manière très limitée les exportations de produits industriels (phosphates), mais aurait un impact très négatif sur les exportations de produits de la pêche et de produits agricoles à destination de l'Union.

De manière plus générale, l'octroi de préférences tarifaires devrait avoir un impact important sur le développement de l'économie du Sahara occidental, en stimulant les investissements effectués dans ces secteurs. Ceci est par exemple le cas pour certains phosphates (notamment pour l'acide phosphorique et les engrais), des investissements étant déjà envisagés, pour l'agriculture où il y a également des projets de développement, de même que pour la pêche. A contrario, si de telles préférences n'étaient pas octroyées, les investissements, le développement et la diversification des activités économiques ainsi que l'emploi pourraient se voir entravés.

Il ressort du droit international et notamment de l'article 36 de la Convention de Vienne que l'octroi des préférences n'est en soi qu'un droit additionnel pour le territoire de Sahara occidental, sans comporter d'obligations en contrepartie et qu'il peut donc être présumé qu'il bénéficie à ce dernier. En effet, les effets potentiellement négatifs allégués ne sont que des effets purement indirects dans le cas de l'utilisation des ressources en eau ou sur l'emploi. Dans le cas des droits de l'homme, aucun effet négatif ne pourra être attribué aux préférences tarifaires.

- **Réglementation affûtée et simplification**

La proposition n'est pas liée à REFIT.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Pour ce qui est des recettes douanières de l'Union, aucune incidence budgétaire notable ne devrait être enregistrée. Il est rappelé à cet égard que les produits originaires du Sahara occidental ont jusqu'au 21 décembre 2016 de facto bénéficié de l'exonération des droits de douane lors de leur entrée dans l'Union.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

Afin d'assurer un suivi des effets de l'accord sur les populations concernées et l'exploitation des ressources naturelles des territoires concernés, l'accord prévoit explicitement un cadre et une procédure appropriés permettant aux parties, sur la base d'échanges d'informations réguliers, d'évaluer les répercussions de celui-ci durant sa mise en œuvre. L'Union

européenne et le Maroc sont convenus d'échanger mutuellement des informations dans le cadre du comité d'association institué par l'accord d'association UE-Maroc au moins une fois par an. Les modalités spécifiques de cet exercice d'évaluation seront déterminées ultérieurement en vue de leur adoption par le comité d'association.

Par ailleurs, la société civile sera tenue informée par les services de la Commission et le Service Européen d'Action Extérieure de la mise en œuvre de l'accord.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc sur la modification des Protocoles n° 1 et n° 4 à l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part et le Royaume du Maroc, d'autre part

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 207, paragraphe 4, premier alinéa, en liaison avec son article 218, paragraphe 5,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) L'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part⁶ (ci-après dénommé "l'accord d'association"), est entré en vigueur le 1er mars 2000.
- (2) Depuis l'entrée en vigueur de l'accord d'association, l'Union a continué à renforcer ses relations bilatérales avec le Maroc et lui a accordé le statut avancé.
- (3) Parallèlement, l'Union, qui n'a pas reconnu la souveraineté du Maroc sur le Sahara occidental, n'a cessé de réaffirmer son attachement au règlement du différend au Sahara occidental, territoire non-autonome actuellement en grande partie administré par le Maroc. Elle soutient pleinement les efforts accomplis par le Secrétaire général des Nations unies et son Envoyé personnel en vue d'aider les parties à parvenir à une solution politique juste, durable et mutuellement acceptable qui permette l'autodétermination du peuple du Sahara occidental dans le cadre d'arrangements conformes aux buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies tels qu'ils sont énoncés dans les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies, et notamment sa résolution 2152 (2014) et sa résolution 2218 (2015).
- (4) Depuis l'entrée en vigueur de l'accord d'association, des produits provenant du Sahara occidental et certifiés d'origine marocaine ont été importés dans l'Union en bénéficiant des préférences tarifaires prévues par les dispositions pertinentes dudit accord.
- (5) Dans son arrêt rendu dans l'affaire C-104/16 P⁷, la Cour de justice de l'Union européenne a cependant précisé que l'accord d'association ne couvrait que le territoire du Royaume du Maroc et pas le Sahara occidental, un territoire non-autonome.
- (6) Il importe de veiller à ce que les flux commerciaux qui se sont développés au fil des ans ne soient pas perturbés, tout en établissant des garanties appropriées pour la protection des droits de l'homme et le développement durable des territoires concernés.

⁶ JO L 70 du 18.3.2000, p. 2.

⁷ Arrêt de la Cour de justice du 21 décembre 2016, Conseil/Front Polisario, C-104/16 P, ECLI:EU:C:2016:973.

Le Conseil a dès lors autorisé la Commission le 29 mai 2017 à ouvrir des négociations avec le Royaume du Maroc en vue d'établir une base légale pour l'octroi des préférences tarifaires prévues par l'accord d'association aux produits originaires du Sahara occidental. Un accord entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc constitue le seul moyen d'assurer que l'importation de produits originaires du Sahara occidental bénéficie d'une origine préférentielle, étant donné que les autorités marocaines sont les seules capables d'assurer le respect des règles nécessaires pour l'octroi de telles préférences.

- (7) La Commission a évalué les répercussions potentielles de l'accord sur le développement durable, notamment en ce qui concerne les avantages et désavantages découlant des préférences tarifaires accordées aux produits du Sahara occidental pour les populations concernées et les effets sur l'exploitation des ressources naturelles des territoires concernés. Les effets des avantages tarifaires sur l'emploi, les droits de l'homme et l'exploitation des ressources naturelles, sont très difficiles à mesurer car ils sont de nature indirecte. De même, il n'est pas aisé d'obtenir des informations objectives à cet égard.
- (8) Néanmoins, il ressort de cette évaluation que, globalement, les avantages pour l'économie du Sahara occidental découlant de l'octroi des préférences tarifaires prévues par l'accord d'association aux produits originaires du Sahara occidental et notamment le puissant levier économique et donc de développement social qu'il constitue, dépassent les désavantages mentionnés dans le processus de consultations, dont l'utilisation extensive des ressources naturelles, en particulier des réserves d'eau souterraines, pour laquelle des mesures ont été prises.
- (9) Ainsi l'extension des préférences tarifaires aux produits originaires du Sahara occidental aura un impact globalement positif pour les populations concernées et devrait conserver voire potentiellement accroître un tel effet dans le futur. L'évaluation montre qu'étendre le bénéfice des préférences tarifaires aux produits du Sahara occidental est de nature à sécuriser les conditions d'investissement et à en favoriser un essor rapide et significatif propice à l'emploi local. L'existence au Sahara occidental d'activités économiques et de productions qui auraient le plus grand intérêt à bénéficier des préférences tarifaires prévues par l'accord d'association montre que le non-octroi de préférences tarifaires compromettrait de manière significative les exportations du Sahara occidental, notamment celles relatives aux produits de la pêche et aux produits agricoles. L'octroi de préférences tarifaires devrait avoir un impact positif sur le développement de l'économie du Sahara occidental, en stimulant les investissements.
- (10) La Commission, en lien avec le Service Européen d'Action Extérieure, s'est également assurée que les populations concernées par l'accord ont été associées de manière appropriée en procédant à des consultations réunissant un large éventail d'acteurs socio-économiques et politiques de la population du Sahara occidental. Ceux-ci se sont majoritairement prononcés en faveur de l'extension des préférences tarifaires de l'accord d'association au Sahara occidental. Ceux qui ont rejeté l'extension n'ont pas identifié de répercussions négatives concrètes pour la population du territoire, mais estimaient essentiellement que cet accord entérinerait la position du Maroc sur le territoire du Sahara occidental. Or, rien dans les termes de cet accord ne permet de considérer qu'il reconnaîtrait la souveraineté du Maroc sur le Sahara occidental. L'Union continuera d'ailleurs, par des efforts renforcés, à soutenir le processus de résolution pacifique du différend entamé sous l'égide de l'ONU.

- (11) La Commission a, dès lors, négocié au nom de l'Union, un accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc sur la modification des Protocoles n°1 et n°4 à l'accord d'association, qui a été paraphé le 31 janvier 2018.
- (12) L'accord contribue à la réalisation des objectifs poursuivis par l'Union dans le cadre de l'article 21 du traité sur l'Union européenne.
- (13) Par conséquent, il convient de signer l'accord au nom de l'Union européenne, sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La signature de l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc sur la modification des Protocoles n° 1 et n° 4 à l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part et le Royaume du Maroc, d'autre part est approuvée au nom de l'Union, sous réserve de la conclusion dudit accord.

Le texte de l'accord qui doit être signé est annexé à la présente décision.

Article 2

Le secrétariat général du Conseil élabore l'instrument de pleins pouvoirs autorisant la ou les personnes indiquées par le négociateur de l'accord à signer l'accord, sous réserve de sa conclusion.

Article 3

La présente décision entre en vigueur le [...].

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président