

N° 7378²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord de partenariat économique d'étape entre le Ghana, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, fait à Bruxelles, le 28 juillet 2016

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES
AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA
COOPERATION, DE L'IMMIGRATION ET DE L'ASILE**

(17.6.2019)

La commission se compose de : M. Marc ANGEL, Président-Rapporteur, M. Eugène BERGER, Mme Djuna BERNARD, M. Mars DI BARTOLOMEO, Mme Stéphanie EMPAIN, M. Gusty GRAAS, M. Jean-Marie HALSDORF, M. Fernand KARTHEISER, M. Laurent MOSAR, Mme Lydia MUTSCH, Mme Lydie POLFER, Mme Viviane REDING, M. Marc SPAUTZ, M. David WAGNER, M. Claude WISELER, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes en date du 23 octobre 2018.

Au cours de sa réunion du 18 mars 2019, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile a nommé M. Marc Angel comme rapporteur du projet de loi sous rubrique et a examiné le texte du projet de loi.

L'avis du Conseil d'État est intervenu le 26 mars 2019.

Lors de la réunion du 17 juin 2019, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile a adopté le présent rapport.

*

II. INTRODUCTION

Pendant plus de cinquante ans, les échanges commerciaux entre l'Union européenne (UE) et le Ghana ont reposé sur un système de préférences commerciales unilatérales. Ce système, établi successivement dans le cadre des conventions de Yaoundé et de Lomé et plus récemment de l'accord de partenariat des États du groupe Afrique – Caraïbes – Pacifique (ACP) – Communauté européenne de Cotonou, consiste à appliquer des tarifs spéciaux à une sélection de produits des pays de la région, afin de tenir compte de leur faible niveau de développement.

Toutefois, le traitement préférentiel unilatéral accordé aux pays ACP dans le cadre de l'accord de Cotonou était incompatible avec la clause de la nation la plus favorisée. Cette clause, qui est à la base de l'OMC, spécifie qu'un avantage commercial accordé à un pays doit être aussi accordé à tous les autres membres de l'OMC.

C'est pourquoi l'accord de partenariat ACP - CE de Cotonou du 23 juin 2000, révisé à Luxembourg le 25 juin 2005, a prévu la mise en place d'accords de partenariat économique (APE) compatibles avec les règles de l'OMC. Cet état des choses a conduit l'UE à mettre en place des préférences réciproques, mais asymétriques, dans le cadre d'accords de partenariat économique UE-ACP avant le 31 décembre 2007, date d'expiration de la dérogation à l'OMC dont bénéficiait le régime préférentiel non réciproque.

Étant un pays en développement, le Ghana n'aurait pas pu bénéficier du régime douanier « tout sauf les armes » (TSA) destiné uniquement aux pays les moins avancés ; il serait alors tombé sous le régime du système de préférences généralisées (SPG), programme de préférences commerciales pour les biens provenant des pays en développement, mis en place par l'UE depuis 1971, mais moins favorable que les préférences commerciales de Cotonou.

Les caractéristiques des APE sont :

- La réciprocité asymétrique des accords, consistant dans une ouverture à 100 % des exportations des pays ACP vers l'Union européenne et une ouverture à 80 % des exportations de l'UE vers les pays ACP. L'article 24 du GATT dispose que les accords de libre-échange doivent porter sur l'essentiel des produits et des tarifs, de sorte qu'un taux se situant en dessous de 80 % ne serait pas compatible avec les règles de l'OMC. Le taux de l'ouverture des échanges ne comportant pas d'élément de la coopération au développement se situe en règle générale à 95 % sur les deux côtés.
- La couverture de trois régions géographiques, à savoir l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique. Au lieu de négocier des accords avec 79 pays, des accords ont été conclus avec 7 régions dans le but de promouvoir l'intégration régionale.
- Les accords APE comportent une composante de coopération au développement, l'esprit de Cotonou étant de soutenir l'ouverture économique des pays dans des secteurs choisis selon les besoins des pays ACP. Ils sont des outils qui permettent d'aller au-delà d'une logique axée primordialement sur l'aide envers une logique de commerce et d'investissement et visant d'intégrer progressivement les pays ACP dans les structures du commerce mondial.
- Contrairement aux accords de libre-échange classiques, les APE prennent en compte les besoins spécifiques des différents pays ACP de manière plus ciblée et établissent une série d'objectifs, d'engagements et de principes qui visent à promouvoir le développement.
- Afin de protéger leurs producteurs locaux, les pays ACP peuvent définir des mesures de protection en forme de clauses définissant des tarifs douaniers sur certains produits. Des mesures de protection sont mises en vigueur dans le cas où des produits européens risqueraient de surabonder les marchés des pays ACP.
- L'accent est mis sur des valeurs éthiques. Les APE sont susceptibles de promouvoir la paix, la liberté et la démocratie. Les APE fixent des standards concernant la protection des travailleurs, la protection de l'environnement, la bonne gouvernance et le respect des droits de l'homme. Le dialogue avec la société civile est soutenu.

Les critiques aux aides à l'exportation permettant de vendre des produits à des prix très bas dans les pays tiers se basent notamment sur la situation avant la réforme de la politique agricole commune (PAC). Les subsides ont maintenant le but de garantir la pérennité des entreprises agricoles. Des aides à l'exportation ayant un impact direct sur les prix n'existent plus. Par ailleurs, l'Union européenne s'est engagée à ne pas accorder des subsides aux produits exportés dans les pays ACP.

Les APE sont révisés tous les 5 ans après leur conclusion. Ainsi, il sera possible de questionner la Commission européenne sur la réalisation des buts fixés dans le cadre de la coopération au développement.

L'APE d'étape avec le Ghana a été négocié conformément aux objectifs fixés pour les APE dans l'accord de Cotonou ainsi que dans le cadre du mandat de négociation concernant les APE avec les États ACP, adopté par le Conseil de l'Union européenne le 12 juin 2002. Les négociations se sont conclues par le paraphe de l'APE d'étape le 13 décembre 2007.

Par ailleurs, le Ghana et l'UE sont activement engagés en vue de conclure un APE régional avec les pays d'Afrique de l'Ouest qui, une fois adopté, succèdera à l'APE d'étape. Le Ghana a ratifié l'APE en date du 3 août 2016 et l'APE est entré provisoirement en vigueur en date du 15 septembre 2016, après la ratification par le Parlement européen du 1^{er} décembre 2016.

En dépit de certaines critiques, les APE sont considérés comme un moyen propice pour une ouverture accompagnée d'un élément de développement. Si l'impact de ces accords ne répondra pas aux attentes,

le gouvernement luxembourgeois a la possibilité d'intervenir au sein du groupe ACP à Bruxelles. Il s'est d'ailleurs engagé à demander, au niveau européen, une évaluation objective de ces accords en particulier de leurs conséquences pour le développement des pays ACP.

*

III. EXAMEN DU PROJET DE LOI

Objet du projet de loi

Le projet de loi sous rubrique vise à faire approuver par la Chambre des Députés l'Accord de partenariat économique d'étape entre le Ghana, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, fait à Bruxelles, le 28 juillet 2016.

L'objectif des APE est d'ouvrir le marché communautaire le plus largement possible aux pays ACP, sur le modèle de l'initiative européenne « tout sauf les armes ». Cette dernière ouvre, sous certaines conditions, le marché communautaire en franchise de droits et contingents, pour tous les produits sauf les armes et les munitions. Un tel APE permet, en les mettant en conformité avec les règles de l'OMC, d'accroître les flux commerciaux, tout en garantissant une protection des marchés et des produits sensibles.

Les dispositions de l'Accord de Cotonou sur les droits de l'homme, le développement durable et sur le dialogue avec les parlements et la société civile, vont continuer à s'appliquer. Pour cette raison, l'APE offre un des dispositifs les plus complets en matière de protection des droits de de l'homme et de développement durable.

Il inclut également toutes les mesures nécessaires à l'instauration d'une zone de libre-échange compatible avec les dispositions de l'article XXIV du GATT 1994.

Contenu de l'accord

Le **titre I** de l'Accord (articles 1 et 2) revient sur la nature de l'accord d'étape ainsi que sur les objectifs et de l'accord qui comprennent notamment les objectifs de réduction de la pauvreté, de l'intégration régionale, de la coopération économique et de la bonne gouvernance en Afrique de l'Ouest.

Le **titre II** (articles 3 à 9) est dédié au partenariat pour le développement qui comprend des formes de coopération financières et non financières dans les domaines de la fiscalité, du droit des affaires, de l'environnement du secteur privé et de la coopération dans les enceintes internationales.

Le **titre III** régit les mesures concernant le commerce de marchandises qui comprennent les droits de douane et mesures non tarifaires (articles 10 à 22), les instruments de défense commerciale (articles 23 à 26), le régime douanier et la facilitation des échanges (articles 27 à 35), les obstacles techniques au commerce et les mesures sanitaires et phytosanitaires (articles 36 à 43).

Le **titre IV** (article 44) engage les parties à coopérer pour favoriser la négociation et la conclusion d'un APE global entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest dans les domaines des services, des investissements, y compris le commerce électronique, le développement durable et la protection des données à caractère personnel.

Le **titre V** est dédié à la prévention et au règlement des différends nés de l'interprétation et de l'application de l'accord (articles 45 à 67) à l'exception des dispositions liées à la coopération au développement. Il s'agit dès lors d'un mécanisme de règlement des différends entre les parties à l'accord.

Le **titre VI** est dédié aux exceptions générales qui concernent notamment la protection de la moralité publique, la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ainsi que la préservation des végétaux (article 68), mais aussi les exceptions de sécurité (article 69) et la fiscalité (article 70).

Le **titre VII** (articles 71 à 82) regroupe les dispositions institutionnelles, générales et finales de l'accord.

Enfin, l'accord d'étape comprend également quatre **annexes** ainsi qu'un **protocole** relatif à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 26 mars 2019, le Conseil d'État ne formule pas d'observations quant à l'article unique du projet de loi, ni par rapport au texte de l'Accord d'étape.

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit :

*

« PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord de partenariat économique d'étape entre le Ghana, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, fait à Bruxelles, le 28 juillet 2016

Article unique. Est approuvé l'Accord de partenariat économique d'étape entre le Ghana, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, fait à Bruxelles, le 28 juillet 2016. »

Luxembourg, le 17 juin 2019

Le Président-Rapporteur,
Marc ANGEL