

N° 7380²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI**portant approbation de l'Accord de partenariat économique entre
l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et les Etats
de l'APE CDAA, d'autre part, fait à Kasane, le 10 juin 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 les pays de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (CDAA) 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 envisager la mise en place d'un accord économique et commercial préférentiel avec les pays du groupe APE CDAA.

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. Ainsi, à titre d'exemple, l'Afrique du Sud a intégré des mesures de protection sur le poulet, de sorte que les importations de poulet sont soumises à une tarification de 30 %.
- 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 avec le groupe APE CDAA 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.

Le groupe APE CDAA et l'UE ont signé l'accord de partenariat économique le 10 juin 2016. Le Botswana a ratifié l'accord en date du 9 août 2016, le Lesotho en date du 20 septembre 2016, le Mozambique en date du 25 janvier 2018, la Namibie en date du 6 septembre 2016, le Swaziland en date du 8 septembre 2016 et l'Afrique du Sud en date du 21 septembre 2016. L'accord est appliqué à titre provisoire depuis le 10 octobre 2016 et depuis le 4 février 2018 pour le Mozambique.

Il convient de noter que l'APE avec les pays de la CDAA est le premier accord qui élimine explicitement la possibilité pour l'UE d'utiliser les subventions à l'exportation dans le domaine agricole.

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 entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les États de l'APE CDAA, d'autre part, fait à Kasane, le 10 juin 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

La **partie I** de l'APE (articles 1 à 8) prénommée revient sur les objectifs et les principes de l'accord qui comprennent notamment les objectifs de développement durable, d'éradication de la pauvreté, de l'intégration régionale et de la coopération dans les enceintes internationales. Un chapitre est dédié au commerce et développement durable (articles 6 à 11) et un autre énumère les domaines de coopération entre les parties qui comprennent la coopération au développement, la coopération en matière d'ajustement fiscal, de protection des droits de propriété intellectuelle, de marchés publics, de concurrence et de gouvernance fiscale (articles 12 à 19).

La **partie II** reprend toutes les questions liées au commerce de marchandises et de services. Le chapitre I régit les mesures concernant le commerce de marchandises qui comprennent les droits de douane (articles 23 à 31), les instruments de défense commerciale (articles 32 à 38), les mesures non tarifaires (articles 39 à 40), les douanes et la facilitation des échanges (articles 41 à 50), les obstacles techniques au commerce (articles 51 à 58), les mesures sanitaires et phytosanitaires (articles 59 à 67), la coopération dans le domaine de l'agriculture (article 68), les paiements courants et mouvements de capitaux (articles 69 à 71), le commerce des services et investissements (articles 72 à 74).

La **partie III** est dédiée à la prévention et au règlement des différends nés de l'interprétation et de l'application de l'accord (articles 75 à 96). Il s'agit dès lors d'un mécanisme de règlement des différends entre les parties à l'accord.

La **partie IV** est dédiée aux exceptions générales. On y retrouve notamment la clause d'exception générale qui comprend entre autres 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 97), mais aussi les exceptions de sécurité (article 98) et la fiscalité (article 99).

La **partie V** (articles 100 à 103) regroupe les dispositions institutionnelles de l'accord. L'APE prévoit que son impact fera l'objet d'un suivi approfondi.

Enfin, la **partie VI** (articles 104 à 122) sur les dispositions générales et finales prévoit entre autres la désignation de coordinateurs en charge de l'échange d'informations entre les parties et règle les rapports de l'accord avec les accords de Cotonou, CDC et sur l'OMC. Une clause de révision de maximum 5 ans est prévue à l'article 116. Des dispositions relatives à la transparence, l'entrée en vigueur, la durée (illimitée), l'application territoriale et l'adhésion de nouveaux membres clôturent l'accord.

L'accord est accompagné de **six annexes** et de **quatre protocoles** dont notamment un 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.

*

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 entre
l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et les Etats
de l'APE CDAA, d'autre part, fait à Kasane, le 10 juin 2016**

Article unique. Est approuvé l'Accord de partenariat économique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les États de l'APE CDAA, d'autre part, fait à Kasane, le 10 juin 2016. »

Luxembourg, le 17 juin 2019

Le Président-Rapporteur,
Marc ANGEL