

N° 2889

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 juin 2015

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, *autorisant la ratification de l'accord de partenariat économique d'étape entre la Côte d'Ivoire, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part,*

PAR M. PHILIPPE BAUMEL
Député

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 1163.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE CONTEXTE	7
A. LA NÉCESSITÉ DE SORTIR DU CADRE ANTÉRIEUR	7
1. Le cadre traditionnel des relations commerciales entre l'Union européenne et les pays ACP	7
2. Les exigences de l'Organisation mondiale du commerce.....	9
a. Les principes de l'OMC face aux conventions de Lomé	9
b. Les dispositions de la convention de Cotonou	10
B. L'ÉLABORATION DES ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE	11
1. Des négociations difficiles qui n'ont pas pu respecter le calendrier prévu.....	11
a. La question du cadre régional des négociations	11
b. Des négociations tendues	14
2. Les accords de partenariat économiques intérimaires	16
a. La justification de ces accords.....	16
b. Les pays africains concernés par les accords d'étape	17
II. L'ACCORD DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE D'ÉTAPE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA CÔTE D'IVOIRE	19
A. LE CONTENU DE L'ACCORD	19
1. Les dispositions des différents titres	19
a. Les objectifs de l'accord	19
b. Le « partenariat pour le développement ».....	20
c. Les règles pour le régime commercial des marchandises	21
d. Les autres dispositions de l'accord.....	23
i. Services, investissements et règles liées au commerce	23
ii. Prévention et règlement des différends	24

iii. Exceptions générales.....	24
iv. Dispositions institutionnelles, générales et finales	24
B. LES PERSPECTIVES DANS UN CONTEXTE QUI A ÉVOLUÉ.....	24
1. Les concessions qui ont contribué à l’aboutissement des négociations.....	25
2. La conclusion des négociations en Afrique de l’Ouest	25
3. La question de la Côte d’Ivoire	26
CONCLUSION.....	27
EXAMEN EN COMMISSION	29
ANNEXE 1: AUDITIONS.....	33
ANNEXE : ETAT DES APE AFRICAINS.....	35
ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	37

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Comme pour les autres pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, les relations commerciales de la Côte d'Ivoire avec l'Union européenne se sont déroulées pendant des décennies dans le cadre des conventions de Yaoundé dans les années 1960, puis de Lomé, entre 1975 et 2000, qui instituaient un régime discriminatoire au profit des pays en développement de ces régions, en cohérence avec les politiques d'aide au développement que l'UE met en œuvre à travers le FED envers ces mêmes pays.

La création de l'OMC en 1994 a bouleversé la donne en définissant des règles aux termes desquelles ce type de préférences commerciales ne pouvait plus être de mise, les accords commerciaux devant être conformes aux principes de libre-échange et de réciprocité entre parties.

C'est la raison pour laquelle, à l'occasion de la rénovation des conventions de Lomé, à Cotonou, en 2000, l'UE et les pays ACP sont convenus de négocier des accords de partenariat économique respectant les dispositions du GATT 1994.

Cela étant, les difficultés de ces négociations, leur lenteur, ont fini par faire courir le risque de voir les pays ACP perdre brutalement leurs avantages sans la transition leur permettant de pouvoir affronter les conditions d'une compétition commerciale libéralisée avec les pays de l'Union.

Pour l'éviter, des accords d'étape ont été proposés. C'est le cas de celui dont la Commission des affaires étrangères est aujourd'hui saisi avec la Côte d'Ivoire.

Avant d'en présenter le contenu, dans une première partie, votre rapporteur vous présente le contexte général sur lequel ce texte s'inscrit.

I. LE CONTEXTE

A. LA NÉCESSITÉ DE SORTIR DU CADRE ANTÉRIEUR

Les questions économiques et commerciales ont de tout temps été l'une des préoccupations principales des pays européens dans leurs relations avec les pays en développement. Les règles qui ont été mises en place au début des années 1960 ont été remises en cause par les exigences du traité instituant l'OMC, qui a imposé qu'elles s'alignent sur le droit commun.

1. Le cadre traditionnel des relations commerciales entre l'Union européenne et les pays ACP

Dès le **Traité de Rome** de 1957, la Communauté a défini une politique de coopération au développement dont l'un des buts devait être de favoriser « *l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale* » ⁽¹⁾

La quatrième partie du Traité, « *L'Association des pays et territoires d'outre-mer* », instituait un certain nombre de dispositions destinées à assurer « *la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble.* » Pour y contribuer, des régimes commerciaux préférentiels étaient accordés par les pays membres de la Communauté à leurs associés non européens, **l'article 183** prévoyant que « *1) Les États membres appliquent à leurs échanges commerciaux avec les pays et territoires le régime qu'ils s'accordent entre eux en vertu du présent traité. 2) Chaque pays ou territoire applique à ses échanges commerciaux avec les États membres et les autres pays et territoires le régime qu'il applique à l'État européen avec lequel il entretient des relations particulières. (...)* » Dans le même esprit, **l'article 184** précisait entre autres que « *1. Les importations originaires des pays et territoires bénéficient à leur entrée dans les États membres de l'interdiction des droits de douane qui intervient entre les États membres conformément aux dispositions du présent traité. 2. À l'entrée dans chaque pays et territoire, les droits de douane frappant les importations des États membres et des autres pays et territoires sont interdits (...)* ».

Ces dispositions, restées mort-nées compte tenu de l'accélération du rythme des indépendances, ont été reprises pour l'essentiel dans les accords que la Communauté européenne a très vite conclus avec les pays ACP. La **convention de Yaoundé** - 1964-1969 puis 1969-1975 -, met même les échanges commerciaux au cœur des relations entre les parties, puisqu'ils constituent le Titre I des conventions. ⁽²⁾

(1) *Traité de Rome, Titre XX, article 177*

(2) *La coopération financière et technique étant l'objet du Titre II*

Ainsi, après les objectifs fixés à l'**article 1^{er}** - la promotion des échanges entre les parties, le renforcement de leurs relations économiques, l'indépendance économique des États associés et le développement du commerce international ⁽¹⁾ - le **chapitre I** règle la question des droits de douanes et des restrictions quantitatives. L'**article 2** indique par exemple que « 1. *Les produits originaires des États associés bénéficient à l'importation dans les États membres de l'élimination progressive des droits de douane et taxes d'effet équivalent à de tels droits qui interviennent entre les États membres (...)* 2. *Toutefois, dès l'entrée en vigueur de la convention, les États membres suppriment les droits de douane et taxes d'effet équivalent à de tels droits qu'ils appliquent aux produits originaires des États associés qui figurent à l'annexe à la présente convention.* »

Les **conventions de Lomé** ont ensuite confirmé, et même renforcé, systématiquement le principe de préférences en faveur des États ACP, en précisant dès la première - Lomé I; 1975 - que « *Dans le domaine de la coopération commerciale, l'objectif de la présente convention est de promouvoir les échanges entre les parties contractantes, en tenant compte de leurs niveaux de développement respectifs et, en particulier, de la nécessité d'assurer des avantages supplémentaires aux échanges commerciaux des États ACP, en vue d'accélérer le rythme de croissance de leur commerce et d'améliorer les conditions d'accès de leurs produits au marché de la Communauté économique européenne, (...) de façon à assurer un meilleur équilibre dans les échanges commerciaux des parties contractantes.* »

Par rapport aux conventions de Yaoundé, qui établissaient des systèmes de **préférences commerciales réciproques**, celles de Lomé instaurent en conséquence un système de **concessions commerciales unilatérales** de la part des États membres de la Communauté. Articulés avec l'aide au développement apportée par le FED, avec le mécanisme de stabilisation des recettes d'exportation des produits agricoles, STABEX, introduit en 1975 pour compenser les pertes de recettes en cas de fluctuations des prix sur les marchés mondiaux, puis avec le mécanisme de soutien à la production et à l'exportation de produits miniers, SYSMIN, ces accords constituaient un ensemble cohérent et intéressant pour les pays ACP.

Il n'est pas inutile de rappeler que ces accords ont de plus en plus placé les relations entre les parties sous l'angle du partenariat politique, en instituant les mécanismes du dialogue institutionnel, conseil des ministres et assemblée paritaire.

C'est dans ce cadre que les révisions ultérieures de la Convention de 1975 interviendront, qui mettront l'accent sur des points spécifiques : après les

(1) *Convention de Yaoundé du 20 juillet 1963, article 1^{er} : « En vue de promouvoir l'accroissement des échanges entre les États associés et les États membres, de renforcer leurs relations économiques et l'indépendance économique des États associés et de contribuer ainsi au développement du commerce international, les Hautes Parties contractantes sont convenues des dispositions suivantes régissant leurs relations commerciales mutuelles. »*

STABEX et le SYSMIN, celle de Lomé III en 1985 insistera sur les questions agricoles et celle de Lomé IV, 1990-2000, fera le lien entre la promotion des Droits de l'Homme et le développement.

Cela étant, la création de l'Organisation mondiale du commerce en 1995 viendra mettre à mal cet édifice original, notamment en ce qui concerne les concessions commerciales accordées par l'Union européenne aux États ACP.

2. Les exigences de l'Organisation mondiale du commerce

L'accord de 1994 instituant l'OMC a repris les principes qui figuraient antérieurement dans l'accord du GATT de 1947, devenu l'« *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994* ».

a. Les principes de l'OMC face aux conventions de Lomé

L'accord de 1994 pose comme principe de base dès son **article 1^{er}**, « *Traitement général de la nation la plus favorisée* », que « *Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes. Cette disposition concerne les droits de douane et les impositions de toute nature perçus à l'importation ou à l'exportation ou à l'occasion de l'importation ou de l'exportation (...)*. » Cette **clause de la nation la plus favorisée** ne souffre que peu d'exceptions, qui sont possibles au profit de l'ensemble des pays en développement ou de l'ensemble des Pays les moins avancés, sans que des discriminations puissent être faites entre pays relevant d'un même groupe.

Concrètement, les accords de Lomé successifs étaient donc en contradiction avec ces principes, dans la mesure où ils instituaient des **avantages discriminatoires** au seul bénéfice des pays ACP, à l'exclusion des autres pays en développement ou moins avancés. En outre, l'accord de l'OMC instituait un **système de libre échange** dont les accords de Lomé sont fort éloignés dès lors qu'ils ne prévoient pas de réciprocité dans les échanges commerciaux entre Communauté et pays ACP, la nécessité d'assurer des avantages supplémentaires aux échanges commerciaux des États ACP étant au contraire expressément prévue.

C'est la raison pour laquelle les mécanismes des conventions de Lomé devaient être modifiés pour être compatibles avec les règles de l'OMC. Ce changement a coïncidé avec les négociations intervenues dans le cadre de la convention de Cotonou qui devait, à l'aube des années 2000, se substituer aux accords de Lomé qui arrivaient à échéance.

b. Les dispositions de la convention de Cotonou

À la différence des accords antérieurs entre la Communauté et les pays ACP, l'accord de Cotonou, signé en 2000, est en vigueur pour vingt ans, une clause de révision quinquennale étant cependant établie ⁽¹⁾.

Cette différence – importante - mise à part, les objectifs généraux qu'il poursuit et les principes fondamentaux qui le sous-tendent ne sont pas fondamentalement différents de ceux des accords précédents, que ce soit en ce qui concerne l'aide au développement ou les relations commerciales. L'ambition est de renforcer le partenariat entre les parties pour donner à ces relations un nouvel élan, de travailler sur plusieurs axes de façon cohérente - la réduction de la pauvreté, le développement durable - et de permettre, entre autres, de poursuivre l'objectif « *d'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale* » ⁽²⁾, thématique que l'on retrouvait déjà dans les conventions précédentes qui évoquaient par exemple la question de la croissance de la part des pays ACP dans le commerce international ou le développement du commerce mondial. Le texte de la convention de Cotonou précise en ce sens que « *La coopération économique et commerciale vise à promouvoir l'intégration progressive et harmonieuse des États ACP dans l'économie mondiale, dans le respect de leurs choix politiques et de leurs priorités de développement, encourageant ainsi leur développement durable et contribuant à l'éradication de la pauvreté dans les pays ACP. Le but ultime de la coopération économique et commerciale est de permettre aux États ACP de participer pleinement au commerce international.* » ⁽³⁾

Si l'ambition est comparable, l'approche est différente dans la mesure où la coopération économique et commerciale, objet de la quatrième partie de la convention de Cotonou, trace le nouveau cadre qu'il faudra respecter. Après que **l'article 34** de la convention a précisé que « *La coopération économique et commerciale est mise en œuvre en parfaite conformité avec les dispositions de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), y compris un traitement spécial et différencié tenant compte des intérêts mutuels des parties et de leurs niveaux respectifs de développement.* », les dispositions suivantes annoncent en conséquence que « *les parties conviennent de conclure de nouveaux accords commerciaux compatibles avec les règles de l'OMC, en supprimant progressivement les entraves aux échanges entre elles et en renforçant la coopération dans tous les domaines en rapport avec le commerce.* » ⁽⁴⁾

Ces dispositions ne pouvaient être introduites immédiatement, eu égard au changement majeur qu'elles représentaient par rapport au système de mesures

(1) L'accord de Cotonou a été révisé deux fois : en 2005 à Luxembourg ; en 2010, à Ouagadougou. Compte tenu de la durée prévisible des négociations pour le « post-Cotonou », il a été décidé qu'il n'y aurait pas de troisième révision d'ici à 2020

(2) Article 1^{er}

(3) Article 34

(4) Article 36-1

préférentielles qui existait sous les conventions de Lomé. Une transition était nécessaire pour passer à un système de libre échange compatible avec les règles de l'OMC.

C'est pourquoi « *Les parties conviennent que les nouveaux accords commerciaux seront introduits progressivement et reconnaissent, par conséquent, la nécessité d'une période préparatoire* »⁽¹⁾, destinée à faciliter la transition et au cours de laquelle les préférences commerciales non réciproques seront maintenues et appliquées pour tous les pays ACP, selon les dispositions de l'article 36-3. Le cadre de négociation est établi à l'**article 37**, qui prévoit que la période préparatoire se terminera au plus tard le 31 décembre 2007, les négociations commençant en septembre 2002, pour une entrée en vigueur des nouveaux accords commerciaux, dénommés **accords de partenariat économique, APE**, le 1^{er} janvier 2008.

Ces dispositions de la convention de Cotonou ont justifié que les pays ACP et l'Union européenne demandent en 2001, à la conférence ministérielle de l'OMC de Doha, de bénéficier d'une dérogation à l'article 1^{er} de l'accord de 1994. Dans la mesure où l'accord de Cotonou a pour finalité d'améliorer le niveau de vie des populations et le développement économique, de promouvoir les échanges commerciaux et non de les entraver, cette demande a été satisfaite et accordée jusqu'au **31 décembre 2007**. Les Communautés européennes ont pu ainsi « *continuer d'accorder le traitement tarifaire préférentiel aux produits originaires des États ACP (...) sans être tenues d'accorder le même traitement préférentiel aux produits similaires de tout autre Membre.* »⁽²⁾

B. L'ÉLABORATION DES ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE

La raison pour laquelle des APE d'étape, essentiellement bilatéraux, comme celui qui est aujourd'hui soumis à la représentation nationale, ont dû être conclus entre l'UE et certains pays, tient directement aux difficultés sur lesquelles les négociations entre l'UE et les pays ACP pour la conclusion des APE généraux ont longtemps échoué.

1. Des négociations difficiles qui n'ont pas pu respecter le calendrier prévu

a. La question du cadre régional des négociations

Les négociations pour les accords de partenariat économique au niveau de l'ensemble des États ACP se sont ouvertes en septembre 2002, afin de définir un cadre général. À partir d'octobre 2003, elles sont entrées dans une phase régionalisée. Pour l'Afrique, quatre régions ont été initialement définies - Afrique

(1) Article 36-2

(2) OMC, Conférence ministérielle, quatrième session, décision du 14 novembre 2001,

de l'ouest, Afrique centrale, SADC et Afrique orientale et australe⁽¹⁾. Des recompositions sont intervenues ultérieurement, certains pays quittant une région pour en rejoindre une autre, cependant que certaines régions se scindaient. Ce sont finalement six régions différentes qui ont participé aux négociations sur les APE avec la Commission.

Cela étant, si les négociations sur une base régionale paraissent en cohérence avec l'ambition de voir les « *instruments de développement* » que sont les APE, « *encourager une intégration graduelle et harmonieuse de tous les États ACP à l'économie mondiale, notamment en utilisant au maximum le potentiel de l'intégration régionale et du commerce Sud-Sud.* »⁽²⁾, on a pu souligner à maintes reprises⁽³⁾ que les négociations ont été engagées dans des conditions telles qu'elles avaient peu de chances d'aboutir, notamment dans les délais fixés. Indépendamment du déséquilibre entre entités négociatrices - les capacités des pays ACP, notamment PMA, étant loin d'approcher celles des services de la Commission - plusieurs facteurs ont joué dans cette situation.

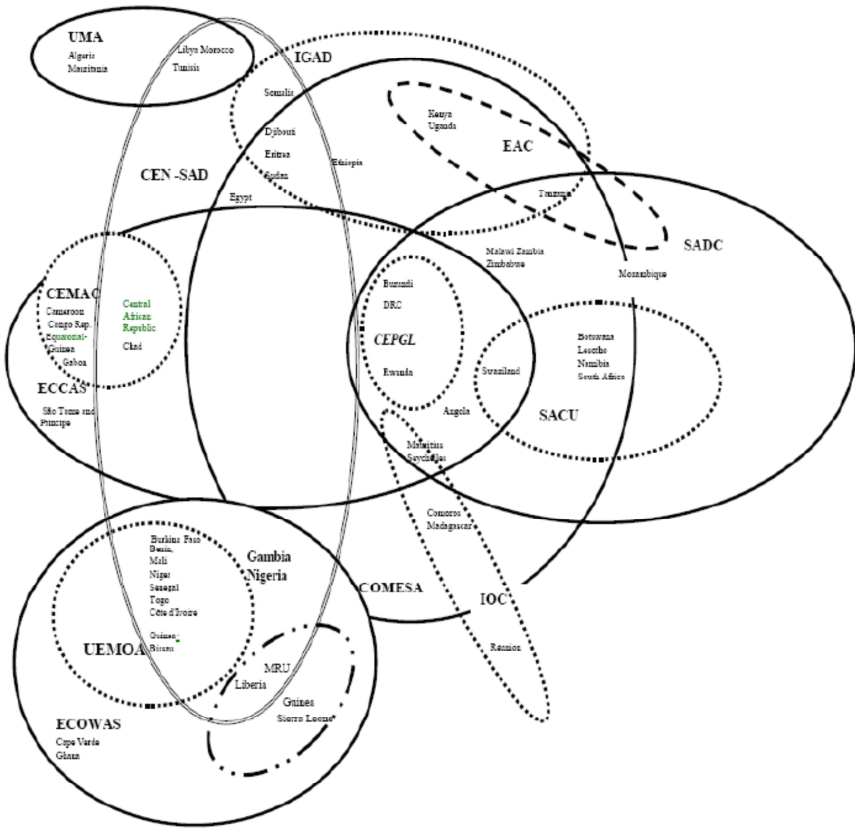
En premier lieu, les six régions de négociation, définies par la Commission et supposées refléter les processus d'intégration en cours sont loin d'être homogènes : plusieurs organisations régionales coexistent par exemple en Afrique de l'ouest, qui poursuivent des objectifs différents. Les pays de la région n'appartiennent pas forcément à toutes, et cet état de fait n'a pas facilité l'obtention rapide des accords.

Le diagramme suivant illustre la complexité des processus d'intégration régionale en Afrique subsaharienne.

(1) *Compte non tenu des régions Caraïbes et Pacifique qui ont également tenu des négociations*

(2) *Article 36 de l'accord de Cotonou ultérieurement révisé*

(3) *Voir par exemple : Hervé Gaymard et Jean-Claude Fruteau, Commission des affaires européennes, rapport d'information n° 2133, « Reconstruire une relation de confiance entre l'Union européenne et les pays ACP », décembre 2009. Voir aussi : Coordination SUD, « Accords de partenariat économique et agriculture : quels enjeux pour l'Afrique ? », juin 2014*



Processus d'intégration régionale en Afrique subsaharienne ⁽¹⁾

Par ailleurs, la situation économique et le niveau de développement des pays africains induit également des divergences d'intérêts qui sont autant de risques de voir les processus se gripper et la solidarité régionale s'effacer devant les intérêts propres de chacun. Ainsi, les PMA bénéficient depuis 2000 de dispositions plus avantageuses que celles des autres pays ACP non PMA, grâce à l'initiative « *Tout sauf les armes* », TSA, qui leur donne d'ores et déjà un accès illimité à l'UE en franchise de droits et libre de contingentement pour tous les produits qu'ils exportent, vers l'Europe, à l'exception des armes et munitions. Cet avantage signifie clairement que la conclusion d'un APE ne leur est en rien bénéfique quant à leur accès aux marchés européens, et que la valeur ajoutée d'un tel accord réside pour eux dans l'aide au développement complémentaire qu'il peut comporter.

(1) Source : Hervé Gaymard et Jean-Claude Fruteau, *op. cit.*, page 58

b. Des négociations tendues

Au-delà de ces considérations, parmi les raisons qui ont surtout été avancées pour expliquer la difficulté des négociations, l'intransigeance de la Commission figure en bonne place. Cela amènera d'ailleurs le Président de la République François Hollande à appeler de ses vœux un certain assouplissement de sa part lors de son premier déplacement au Sénégal en déclarant aux députés de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2012 : « *Pour amplifier encore la croissance et le développement, je veux établir entre l'Europe et l'Afrique des relations économiques et commerciales plus équitables. Je considère que la position des pays africains dans la négociation des Accords de partenariat économique n'a pas été assez prise en compte. Cette discussion s'est enlisée. Je suis favorable à ce que nous la relançons sur de nouvelles bases, avec des conditions de calendrier et de contenu plus favorables pour les pays africains. Vous devez prendre votre part, dans les échanges, dans les négociations internationales. La France vous y aidera.* »

Il n'est pas indifférent de rappeler que, si les APE sont considérés dans l'accord de Cotonou comme des instruments de développement, c'est en fait la DG-commerce qui a piloté les négociations au nom de la Commission. Les problématiques de développement n'ont pas été au premier rang de ses préoccupations, et les dispositions de l'accord de Cotonou qui prévoyaient expressément la prise en compte des difficultés des pays ACP dans les négociations ont eu tendance à être oubliées par les négociateurs européens.

Or, de nombreuses questions sont cardinales pour les pays africains à l'heure de se lancer dans un accord de libre-échange, avec un partenaire infiniment plus puissant : entre autres, la perte de recettes fiscales due à la suppression des droits de douane, la nécessité de protéger des secteurs économiques fragiles d'une importance majeure pour l'Afrique comme par exemple l'agriculture, et l'impact des accords sur le tissu économique des pays concernés. Concernant l'agriculture, par exemple, les différences de productivité et de compétitivité entre les agricultures africaines et européennes, qui bénéficient d'un soutien public très important grâce à la PAC, sont porteuses de risques graves pour les agricultures africaines alors même que l'insécurité alimentaire et les perspectives démographiques imposent leur renforcement. Il en est de même de la chute des ressources publiques due à la disparition des recettes douanières : dans la mesure où elles constituent une part très importante des budgets des pays africains dont les systèmes fiscaux sont peu développés, leur élimination peut se traduire par des coupes drastiques dans les services sociaux et constituer de facto une entrave au développement. Certaines études ont chiffré que les pertes seraient de quelque 52,8Mds€ pour l'ensemble des pays de la CEDAO et que, dans certains cas, les recettes douanières pourraient diminuer de 70 % ⁽¹⁾. À ce sujet, sans nier qu'une libéralisation des échanges pourrait avoir des avantages à condition d'être

(1) *Coordination SUD, op. cit.*

accompagnée, une étude du FMI ⁽¹⁾ concluait que dans le cas du Sénégal, il était « probable que les éventuelles pertes de recettes liées aux APE soient gérables. Cela tient au fait que le Sénégal est relativement peu tributaire des recettes douanières, dispose d'une administration fiscale solide et a eu récemment de bons résultats en matière de recettes. » Cela étant, ajoutait le FMI, « une APE présente d'autres défis importants non encore résolus, tels que le rythme de la libéralisation des échanges, l'identification des secteurs à protéger, le mécanisme précis de compensation pour pertes de recettes et la coordination entre les pays membres de la CEDEAO. »

Les positions de la Commission et des pays ACP se sont révélées longtemps inconciliables. Le principal point de crispation a porté sur le degré de libéralisation des échanges, que la Commission ne voulait pas limiter aux marchandises mais étendre aux services et aux marchés publics. La Commission a proposé de démanteler les tarifs et les restrictions quantitatives sur les importations en provenance des pays ACP, et a offert que ceux-ci libéralisent 80 % des tarifs sur les importations venant de l'UE, de manière étalée sur une période de dix à quinze ans pour l'essentiel. Les pays ACP ont pour leur part demandé une flexibilité supérieure de la part de la Commission, que ce soit sur le degré d'ouverture des marchés ou sur les délais. Selon les analyses des principales organisations de solidarité internationale, les règles de l'OMC pouvaient être interprétées dans un sens plus favorable aux pays ACP, compte tenu des différences de niveau de développement entre les parties, et l'UE aurait pu accepter l'offre que lui faisaient les pays d'Afrique de l'ouest, à savoir 60 % sur 25 ans. ⁽²⁾

En outre, de nombreuses critiques ont été formulées vis-à-vis de l'UE arguant par exemple du manque de cohérence des régions de négociation et du risque de fragilisation des processus d'intégration en cours. La durée insuffisante de la période de mise en œuvre des APE par rapport à la lenteur des effets de l'intégration régionale, en termes de structurations des échanges, a été mise en avant : dans la mesure où les échanges des pays intéressés sont généralement plus importants avec l'UE qu'entre eux, la libéralisation risque de casser une dynamique et de ne profiter qu'au commerce international au détriment des échanges intra-régionaux. La question de la libéralisation des échanges, même échelonnée dans le temps, a donc longtemps constitué une pierre d'achoppement dans la négociation des APE, eu égard à ses incidences sur les pays ACP. On peut rappeler à cet égard que l'article 37-7 de l'accord de Cotonou établit que dans les négociations pour les Parlement européen, il devrait être tenu compte « du niveau de développement et de l'incidence socio-économique des mesures commerciales sur les pays ACP, et de leur capacité à s'adapter et à ajuster leurs économies au processus de libéralisation. Les négociations seront donc aussi flexibles que possible en ce qui concerne la fixation d'une période de transition d'une durée

(1) <http://www.imf.org/external/french/pubs/ft/scr/2008/cr08221f.pdf>

(2) Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement, CONCORD, « À qui profite l'Accord de partenariat économique entre l'Afrique de l'ouest et l'Union européenne ? », page 3, avril 2015

suffisante, la couverture finale des produits, compte tenu des secteurs sensibles, et le degré d'asymétrie en termes de calendrier du démantèlement tarifaire, tout en restant conformes aux règles de l'OMC en vigueur à cette date. »

Il est résulté de ces divergences de vues importantes des retards considérables dus à l'impossibilité de trouver de points d'entente entre les parties : malgré que les négociations aient débuté en 2002, moins de la moitié des 77 pays ACP avaient paraphé des APE à l'échéance de fin 2007 et seule la région Caraïbe avait paraphé un accord complet.

C'est cette situation qui a motivé l'initiative de la Commission de proposer des accords de partenariat économique d'étape.

2. Les accords de partenariat économiques intérimaires

a. La justification de ces accords

La fin de la période dérogatoire consentie par l'OMC risquait d'avoir des conséquences sérieuses pour les pays ACP, concrètement, la réintroduction de droits de douane pour l'entrée de leurs produits sur le marché européen. La perte du libre accès au marché européen, maintenu dans l'accord de Cotonou, signifiait alors pour les pays ACP la perspective de voir leurs exportations tomber sous le régime du Système de préférences généralisées, SPG, en d'autres termes, sous le régime commun accordé par l'UE à l'ensemble des pays en développement et en transition, moins favorable.

Pour l'éviter, la Commission pouvait envisager diverses solutions alternatives, et notamment celle de demander un délai supplémentaire à l'OMC pour étendre la période dérogatoire. Elle ne l'a pas fait et a été très critiquée à cette occasion, de tous côtés ; nos collègues Hervé Gaymard et Jean-Claude Fruteau s'en sont fait l'écho dans leur rapport précité. L'attitude de la Commission a été telle que le conseil des ministres des pays ACP adopta une résolution le 13 décembre 2007 aux termes de laquelle *« les ministres déplorent l'énorme pression qui a été faite sur les pays ACP par la Commission européenne pour parapher les accords de commerce intérimaire, en contradiction avec l'esprit du partenariat UE-ACP »* ⁽¹⁾

La Commission a donc préféré entamer des négociations bilatérales avec les États ou groupes d'États qui le souhaiteraient pour la signature d'APE intérimaires, ceux-ci devant, à terme, être remplacés par les APE régionaux définitifs, une fois les négociations globales achevées. Devant les risques, la plupart des pays africains ont été incités à entrer d'urgence dans ce cadre.

(1) *“Ministers deplore the enormous pressure that has been brought to bear on the ACP States by the European Commission to initial the interim trade arrangements, contrary to the spirit of the ACP-EU partnership”*; Source : CONCORD, avril 2015, op. cit.

La conclusion de ces accords intérimaires a eu pour effet pour les pays concernés de continuer de bénéficier du libre accès au marché européen, en attendant que les accords définitifs soient finalisés. S'agissant de l'Afrique de l'ouest, seuls la Côte d'Ivoire et le Ghana étaient dans ce cas.

Pays ayant seulement paraphé les accords intérimaires	Pays signataires mais n'ayant pas pris les mesures nécessaires en vue de la ratification des accords intérimaires	Pays signataire ayant pris les mesures nécessaires en vue de la ratification des accords intérimaires
Burundi	Cameroun	Madagascar
Kenya	Côte d'Ivoire	Maurice
Rwanda	Botswana	Seychelles
Tanzanie	Lesotho	Zimbabwe
Ouganda	Swaziland	
Comores	Mozambique	
Zambie		
Namibie		
Ghana		

Situation des pays africains ayant conclu un APE intérimaire ⁽¹⁾

Pour l'essentiel, il s'agit d'accords bilatéraux, seuls les pays membres de la Communauté économique d'Afrique de l'est ayant conclu un accord intérimaire régional. Un certain nombre de pays ne se sont pas engagés dans cette démarche pour diverses raisons. C'est le cas des principaux pays pétroliers, tels le Nigeria, le Congo et le Gabon, dont les exportations vers l'UE sont de ce fait taxées sur d'autres bases. De son côté, l'Afrique du Sud est liée à l'UE par un accord bilatéral sur le commerce, le développement et la coopération depuis 1999.

b. Les pays africains concernés par les accords d'étape

Selon les précisions qui ont été données à votre rapporteur, la situation est la suivante.

S'agissant de l'Afrique australe et orientale, les ***Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles, le Zimbabwe et la Zambie*** ont paraphé fin 2007 un APE intérimaire. De ces six pays, quatre - Madagascar, Maurice, les Seychelles et le Zimbabwe - ont signé ensemble l'APE intérimaire qu'ils ont conclu avec l'UE en août 2009. Les Seychelles ont ensuite ratifié l'accord, de même que le Zimbabwe qui a terminé le processus de ratification en mars 2012. Madagascar et Maurice ont quant à eux notifié l'application provisoire de cet accord en juillet 2011. L'accord intérimaire est appliqué provisoirement depuis mai 2012 et le parlement

(1) Source : coordination SUD, op. cit.

européen a donné son consentement sur cet accord le 17 janvier 2013. Les Comores et la Zambie n'ont en revanche jamais signé, ni ratifié l'accord qu'ils ont conclu.

En Afrique de l'est, un accord cadre a été paraphé entre l'ensemble des pays de la Communauté de l'Afrique de l'est - **Kenya, Ouganda, Tanzanie, Rwanda, Burundi** - et l'UE en 2007. Cet accord n'a néanmoins jamais été signé, ni ratifié par aucun de ces cinq pays, qui, lors d'une réunion ministérielle tenue à Dar-Es-Salaam en juin 2010, s'étaient accordés sur l'importance de donner la priorité aux négociations d'un APE renégocié devant remplacer l'APE cadre conclu en 2007. Un accord a été trouvé l'an dernier entre l'ensemble des parties. Il a été paraphé en octobre 2014 ; il est actuellement en phase de révision juridique, la Commission espère qu'il pourra être signé à l'automne prochain.

En **Afrique australe**, parmi les pays membres de la SADC, un APE régional a été finalisé l'an dernier entre l'UE d'une part et **l'Afrique du Sud, le Botswana, la Namibie, le Swaziland, le Lesotho et le Mozambique** d'autre part. Cet APE régional a été paraphé par toutes les parties en juillet 2014 et le texte fait actuellement l'objet d'une relecture juridique. Cet accord régional a vocation à remplacer les accords intérimaires qui avaient été paraphés respectivement par le **Botswana, le Swaziland, le Lesotho, le Mozambique et la Namibie** fin 2007. Si certains ont signé en 2009 l'accord intérimaire qu'ils avaient conclu, aucun d'entre eux ne l'a ratifié ni appliqué afin de donner la priorité aux négociations d'un APE régional.

En Afrique centrale, un accord intérimaire a été conclu avec le **Cameroun**. Il a été paraphé par les parties en janvier 2009, et a été approuvé par le parlement européen en juin 2013. Cet accord intérimaire a été ratifié par le Cameroun en juillet 2014 et est provisoirement appliqué par l'Union européenne depuis le mois d'août 2014.

Enfin, en Afrique de l'ouest, au-delà de l'accord d'étape avec la **Côte d'Ivoire** que l'on présentera plus loin, un APE intérimaire a également été conclu avec le **Ghana**. Cet accord a été paraphé le 13 décembre 2007. Le Ghana n'a cependant ni signé, ni ratifié cet accord. S'il entrerait en vigueur, l'accord régional UE-Afrique de l'Ouest paraphé à Ouagadougou le 30 juin 2014 devrait remplacer ces deux APE intérimaires existants dans la région.

Telles est le contexte général dans lequel s'est inscrit l'accord de partenariat économique d'étape entre l'UE et la Côte d'Ivoire que la représentation nationale est appelée à examiner.

II. L'ACCORD DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE D'ÉTAPE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LA CÔTE D'IVOIRE

L'accord d'étape entre l'UE et la Côte d'Ivoire a donc été conclu pour éviter une perturbation du commerce entre ce pays et la Communauté lors de l'expiration, le 31 décembre 2007, des dispositions commerciales énoncées dans l'accord de Cotonou et de la dérogation accordée par l'OMC, en attendant la conclusion d'un APE global avec l'ensemble de la région de l'Afrique de l'ouest. Ce qu'expriment les considérants qui indiquent que c'est « *Vu le possible impact négatif de l'expiration de ces préférences commerciales transitoires prévues à l'accord de Cotonou sur les échanges commerciaux entre les deux parties si un accord compatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'est pas en place au 1er janvier 2008 pour lui succéder* » que, « *en attendant la signature d'un accord de partenariat économique global entre l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne devant assurer le développement et l'intégration soutenus et harmonieux de la région Afrique de l'Ouest* », un APE d'étape bilatéral est nécessaire.

Cela étant, le contexte général a considérablement évolué, et les négociations relatives à l'APE régional ont depuis lors été finalisées.

A. LE CONTENU DE L'ACCORD

À l'instar de tous les accords commerciaux, celui-ci est un texte volumineux. Il se compose de quelque 81 articles répartis en sept titres, complétés par deux appendices, deux annexes et un protocole.

1. Les dispositions des différents titres

a. *Les objectifs de l'accord*

Le **titre I** est bref, il se compose de deux articles, et présente les objectifs de l'accord. Sans surprise et sans que cela appelle de commentaires particuliers, il reprend essentiellement les considérants que votre rapporteur a rappelés ci-dessus et son **article 2** précise qu'il s'agit de « *permettre à la partie ivoirienne de bénéficier de l'accès au marché amélioré offert par la partie CE dans le cadre des négociations APE (...)* ». Cet accord est aussi présenté comme participant à l'établissement des bases de l'APE global, il vise à promouvoir l'« *intégration harmonieuse et progressive de l'Afrique de l'ouest dans l'économie mondiale (...)* », à renforcer les relations bilatérales existantes, « *sur une base de solidarité et d'intérêt mutuel* », et à créer un accord compatible avec les dispositions du GATT de 1994.

b. Le « partenariat pour le développement »

Le **titre II** traite des dispositions relatives au « *partenariat pour le développement* ». Il est composé de sept articles. Dans la mesure où les relations et les financements en matière de politique d'aide au développement de la Communauté européenne vis-à-vis des pays ACP sont régis par l'accord de Cotonou, ce qui est présenté ici ne concerne que la coopération qui peut contribuer à la réalisation des objectifs de l'accord.

C'est l'objet de l'**article 3**, qui précise que la coopération prend des formes financières et non financières et qu'elle est destinée à « *contribuer à accompagner la partie ivoirienne dans la réalisation des objectifs de l'APE* », les deux parties coopérant pour la mise en œuvre de l'accord.

Selon l'**article 4**, cette coopération reprend tout d'abord les dispositions de l'accord de Cotonou relatives à la coopération et à l'intégration économique et régionale, qui seront mises en œuvre afin de maximiser les bénéfices de l'accord d'étape. Il en est de même de la coopération au développement appuyant la mise en œuvre de cet accord, qui se fait essentiellement selon les règles et procédures du FED. En parallèle, les États membres de l'UE s'engagent de leurs côtés à soutenir, par leurs propres politiques d'aide au développement, des actions en faveur de la coopération économique régionale et de la mise en œuvre de l'accord⁽¹⁾. L'idée d'un « *fonds régional APE* », entre autres mécanismes régionaux de financement pour appuyer la mise en œuvre efficace des mesures d'accompagnement de l'accord est évoquée, et la Communauté européenne s'engage à canaliser ses propres appuis de cette façon, pour « *assurer une mise en œuvre simplifiée, efficace et rapide.* »

Les **articles 5 à 8** précisent les domaines de **coopération financière et non financière**.

L'amélioration du cadre des affaires, « *vecteur essentiel du développement économique* », est l'objet de l'**article 5**, et il est rappelé que la Côte d'Ivoire, membre du traité de l'organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires, OHADA, réaffirme son engagement à en appliquer les dispositions. Dans le même esprit, les parties conviennent à l'**article 6** que la mise en place des règles liées au commerce est un objectif essentiel pour atteindre les objectifs de l'APE d'étape, et elles coopèrent en conséquence dans ce but. L'**article 7** porte sur la question de la coopération pour le renforcement et la mise à niveau de la compétitivité des secteurs productifs, afin de leur permettre d'affronter la concurrence. L'**article 8** instaure un dialogue et une coopération sur l'élimination et la réduction substantielle des droits de douane. Le dialogue portera notamment sur les mesures d'adaptation fiscale pour assurer à terme l'équilibre budgétaire de la Côte d'Ivoire, et la coopération sur les mesures d'assistance en matière de réformes fiscales. Le **neuvième et dernier article** de ce titre indique que les

(1) Raison pour laquelle cet accord est un accord mixte devant être également approuvé par les États membres pour entrer en vigueur

parties renforcent leur coopération au sein des organisations internationales sur les thèmes de cet APE d'étape.

c. Les règles pour le régime commercial des marchandises

Le titre III présente le régime commercial pour les marchandises. Il s'agit du cœur du dispositif institué par cet accord d'étape. Il est divisé en quatre chapitres qui définissent respectivement : les droits de douanes et les mesures non tarifaires ; les instruments de défense commerciale ; le régime douanier et la facilitation du commerce ; les obstacles techniques au commerce et les mesures sanitaires et phytosanitaires.

Le **premier chapitre**, « *Droits de douane et mesures non tarifaires* », précise quelques notions et l'engagement des parties à respecter les dispositions de l'accord du GATT de 1994.

Les articles 12 et 13 traitent des droits de douane entre les deux parties. **L'article 12** stipule que « *Les produits originaires de la Côte d'Ivoire sont importés dans la partie CE libres de droits de douane, excepté pour les produits indiqués et aux conditions définies à l'annexe 1.* » Cette annexe indique que les droits de douane sont éliminés entièrement à la date d'entrée en vigueur de l'accord, ou dans un délai de deux ans. Quelques dispositions particulières destinées à protéger certains secteurs considérés comme sensibles par l'Union européenne (sucre, riz, bananes) subsistent toutefois. À cet effet, les dispositions de l'annexe 1 permettent de répondre à une éventuelle hausse importante des importations de produits en provenance de Côte d'Ivoire. Elles intègrent des mesures de protection automatiques (application des tarifs douaniers NPF en cas de dépassement d'un niveau d'importations précisé à l'annexe, qui prévoit aussi des mesures particulières destinées à protéger les marchés locaux des régions ultrapériphériques (RUP) de l'UE : les importations de bananes ivoiriennes par les RUP et de sucre ivoirien par les départements français d'Outre-Mer (DOM) ne seront libéralisées qu'après une période de dix ans, renouvelable une fois.

En second lieu, **l'article 13** règle la question des « *droits de douane sur les produits originaires de la partie CE à destination de la Côte d'Ivoire [qui] sont réduits ou éliminés conformément au calendrier de démantèlement tarifaire figurant à l'annexe 2.* ⁽¹⁾ » Cette annexe définit quatre groupes de produits. Le **groupe A** est une catégorie extrêmement composite, qui inclut des produits industriels, bateaux, appareils et engins mécaniques, métaux, outils, etc., mais aussi le bétail et la volaille, des produits d'origine animale ou agricole, des produits chimiques, etc. Ils devraient être libéralisés progressivement en cinq ans à partir de l'application provisoire de l'accord. Les produits du **groupe B** commenceront à être libéralisés cinq ans après la date d'entrée en vigueur de l'accord et le démantèlement des tarifs sera progressif pendant les cinq années suivantes. Cette catégorie n'est pas moins variée. Elle recouvre une grande partie

(1) Le calendrier figurant à l'annexe est aujourd'hui caduc, dans la mesure où l'accord devait s'appliquer à partir du 1^{er} janvier 2008

des produits textiles et de confection, le matériel de transport aérien, les équipements électriques, l'aluminium, le cuivre, certains produits agricoles, etc. Les produits qui intègrent le **groupe C** sont également très variés : on y trouve de l'horlogerie, les eaux minérales, etc. ; ils commenceront à être libéralisés dix ans après la date d'entrée en vigueur et verront les tarifs réduits progressivement pendant les cinq années suivantes. Les produits du **groupe D** ne sont pas libéralisés. Cette catégorie porte essentiellement sur la viande, le café, les huiles et graisses, le cacao et les produits préparés à base de chocolat, les jus de fruits, le tabac, le ciment, les carburants, le coton, mais aussi les métaux précieux ou les automobiles.

Aux termes de ces dispositions, la totalité des libéralisations de droits de douanes sur les produits originaires de l'UE importés en Côte d'Ivoire sera donc effectuée **en quinze ans**. Les trois premiers groupes représentent quelque 81 % des exportations de l'UE vers la Côte d'Ivoire.

Les autres articles de ce chapitre traitent de questions connexes à la matière : les **règles d'origine**, à l'**article 14**, qui prévoit la reprise du dispositif de l'accord de Cotonou ; le principe de **statu quo**, aux termes duquel aucun nouveau droit de douane ni charges d'effet équivalent ne seront introduits - **articles 15 et 16** - étant entendu que si la Côte d'Ivoire « *dans des circonstances exceptionnelles (...) peut justifier des besoins spécifiques de revenus, de protection d'industrie naissante, ou de protection de l'environnement, elle pourra à titre temporaire, et après consultation avec la partie CE, introduire des droits de douane sur les exportations ou charges d'effet équivalent sur un nombre limité de marchandises additionnelles ou augmenter l'incidence de ceux existants.* ». La **clause de la nation la plus favorisée** est introduite à l'**article 17**, et les **interdictions de restrictions quantitatives** sont posées par l'**article 18**. L'**article 19** pose le principe de **l'égalité de traitement** en matière de taxes et réglementation intérieures entre produits importés et nationaux, sur le territoire de l'une et l'autre partie. En cas de risque pour la sécurité alimentaire, l'**article 20** prévoit que la Côte d'Ivoire peut prendre les mesures appropriées. L'**article 21** définit les modalités de la coopération administrative, entendue au sens de collaboration, indispensable à la mise en œuvre de l'accord d'étape.

Le **chapitre 2** de ce titre définit les **instruments de défense commerciale**, au rang desquels figurent les mesures antidumping et compensatoires (**article 23**), de sauvegarde multilatérales (**article 24**) ou bilatérales (**article 25**), dans la mesure où elles sont compatibles avec les règles de l'OMC. Celles-ci « *peuvent être prises lorsqu'un produit originaire d'une partie est importé dans le territoire de l'autre partie en quantités tellement accrues et dans des conditions telles que cela cause ou menace de causer: a) un dommage grave à l'industrie domestique produisant des produits similaires ou directement concurrents sur le territoire de la partie importatrice, b) des perturbations dans un secteur de l'économie, en particulier si ces perturbations engendrent des problèmes sociaux importants ou des difficultés qui pourraient provoquer une détérioration sérieuse de la situation économique de la partie importatrice, ou c) des perturbations des marchés des*

produits agricoles similaires ou directement concurrents ou des mécanismes régulant ces marchés sur le territoire de la partie importatrice. » Elles ne doivent pas excéder « *ce qui est strictement nécessaire pour remédier ou empêcher le dommage grave ou les perturbations* ». De son côté, l'UE peut prendre ces mesures au profit de ses RUP. S'agissant de la protection d'une industrie naissante, la Côte d'Ivoire peut prendre des mesures de sauvegarde pendant une période de dix ans, éventuellement prorogeable, étant entendu que ces mesures doivent dans les autres cas être prises pour des délais de deux ans, éventuellement prorogeables une fois. Les mesures sont notifiées au comité APE, institué au titre VII.

Au long des neuf articles qui composent le **chapitre 3**, « *Régime douanier et facilitation du commerce* », les parties règlent les divers aspects de leur coopération sur les questions douanières et de la facilitation du commerce dans le contexte évolutif du commerce mondial, que ce soit au plan international au sein des organisations internationales, ou au niveau bilatéral, sur les plans techniques ou normatif, notamment.

Les objectifs du **chapitre 4**, « *Obstacles techniques au commerce et mesures sanitaires et phytosanitaires* », sont de « *faciliter le commerce de marchandises entre les parties, d'augmenter leurs capacités à identifier, prévenir et éliminer les obstacles au commerce non nécessaires, du fait de réglementations techniques, de normes, et de procédures d'évaluation de la conformité appliquées par l'une ou l'autre des parties, tout en préservant la capacité des parties à protéger la santé publique, les animaux et les plantes.* » (**article 37**). À cette fin, le reste des articles du chapitre définissent la coopération des parties dans ce domaine, notamment concernant l'harmonisation de leurs réglementations.

d. Les autres dispositions de l'accord

i. Services, investissements et règles liées au commerce

Le **titre IV** n'est constitué que d'un **article 44** qui annonce que les parties « *s'engagent à prendre toutes les mesures nécessaires ou à coopérer pour favoriser la négociation et la conclusion, dans les meilleurs délais, d'un APE global, conformément aux dispositions pertinentes de l'OMC, entre la partie CE et l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest, dans les domaines suivants : a) le commerce des services et le commerce électronique ; b) les investissements ; c) les paiements courants et mouvements des capitaux ; d) la concurrence ; la propriété intellectuelle ; f) les marchés publics ; g) le développement durable ; h) la protection des données à caractère personnel.* »

Tout ce qui ne ressort pas des échanges de marchandises entre les parties est en conséquence hors de cet APE d'étape et renvoyé à l'APE régional UE-Afrique de l'ouest.

ii. Prévention et règlement des différends

Le **titre V**, divisé en quatre chapitres, porte sur la prévention et le règlement des différends. Sont successivement traités l'objectif et le champ d'application ; les modalités de consultation et de médiation ; les procédures et règlements des différends ; des dispositions générales. Ces dispositions sont classiques et n'appellent pas de commentaires particuliers. On peut relever une procédure d'arbitrage, instituée lorsque les consultations ou médiations n'ont pas abouti. Les modalités en sont précisées, et il est aussi stipulé que les parties doivent se conformer aux décisions des arbitres et les mettre en œuvre.

iii. Exceptions générales

Le **titre VI** définit les exceptions générales et de sécurité. Aux termes de **l'article 68**, (exceptions générales) aucune disposition du présent accord ne peut être interprétée de manière à empêcher l'adoption ou l'application par les parties de mesures qui sont nécessaires à la sécurité et à l'ordre public, à la santé, à la protection du patrimoine et des ressources naturelles, notamment. **L'article 69** (exceptions de sécurité) précise ces questions dans le domaine de la sécurité nationale, et **l'article 70** étend les exceptions au domaine fiscal.

iv. Dispositions institutionnelles, générales et finales

Ces dispositions sont l'objet du titre VII. Il comporte quelques définitions, prévoit surtout l'institution d'un comité APE (**article 73**), chargé de l'application dans tous ses domaines de l'accord d'étape, annonce l'objectif de resserrement des relations économiques et sociales de la Côte d'Ivoire et des régions ultrapériphériques de l'UE (**article 74**). **L'article 75** traite de l'entrée en vigueur de l'accord et prévoit qu'en attendant, « *les parties conviennent de l'appliquer à titre transitoire, soit conformément à leurs lois respectives, soit par ratification.* ». L'APE d'étape a vocation à être appliqué sur l'ensemble du territoire des parties (**article 76**), y compris aux nouveaux États membres de l'UE en cas d'élargissement (article 77). Un dialogue sur les questions financières (**article 78**) et une collaboration en matière de lutte contre les activités financières illégales, **article 79**, sont enfin prévus.

B. LES PERSPECTIVES DANS UN CONTEXTE QUI A ÉVOLUÉ

La situation qui a longtemps prévalu et qui a motivé les négociations pour la conclusion d'APE intérimaires du type de celui conclu avec la Côte d'Ivoire a aujourd'hui nettement évolué : l'APE entre l'UE et la région d'Afrique de l'ouest ont été finalisées l'année dernière.

1. Les concessions qui ont contribué à l'aboutissement des négociations

Selon les indications données à votre rapporteur, l'obtention de cet accord s'est faite au prix de concessions de part et d'autre sur les questions litigieuses qui étaient restées en suspens.

Ainsi, l'Union européenne a finalement accepté que la libéralisation progressive des échanges couvre 75 % seulement des lignes tarifaires sur vingt ans - l'essentiel se faisant toutefois au cours des quinze premières années - au lieu de 80 % sur quinze ans, position que la Commission a longtemps défendue. Cette question a pu être résolue d'une part grâce aux progrès enregistrés ces dernières années dans la finalisation du tarif extérieur commun aux pays membres de la CEDEAO, lequel a servi de base à l'offre d'accès au marché révisée de la partie ouest-africaine, et d'autre part grâce à l'introduction d'une certaine souplesse par la Commission européenne dans l'interprétation du degré de libéralisation requis de ses partenaires africains, assouplissement que le Président de la République François Hollande avait appelé de ses vœux en octobre 2012.

Parmi les questions litigieuses qui ont pu être résolues dans ces négociations, figuraient également la question du soutien qui serait accordé dans le cadre du Programme APE pour le développement (PAPED). Les parties sont convenues des secteurs prioritaires qui nécessiteraient un soutien particulier, ciblant ainsi davantage les besoins des partenaires ouest-africains, lesquels ont reconnu que le PAPED s'inscrivait dans le cadre du soutien existant et continu de l'UE en matière d'aide au commerce. Le Conseil de l'Union européenne a ainsi adopté le 17 mars 2014 des conclusions réitérant son engagement à fournir au moins 6,5 Mds€ pour des activités liées au PAPED en Afrique de l'ouest dans les cinq ans à venir. Cet accompagnement, qui proviendra des instruments financiers de l'UE, de ceux de ses États membres et de la Banque européenne d'investissement, a pour objectif de renforcer les bénéfices économiques de l'accord.

2. La conclusion des négociations en Afrique de l'Ouest

Cela étant, ce sont aussi les pressions de la Commission qui ont permis la conclusion des négociations.

Comme on le sait, le bénéfice du maintien de l'accès au marché européen dans les mêmes conditions, accordé fin 2007 ⁽¹⁾ aux pays qui s'étaient engagés sur une APE d'étape, n'était que transitoire ; il avait été octroyé à condition que ces pays prennent les mesures nécessaires à la ratification et à la mise en œuvre des accords conclus « *dans un délai raisonnable* », faute de quoi, les dispositions

(1) Règlement (CE) n° 1528/2007 du Conseil, 20 décembre 2007, appliquant aux produits originaires de certains États appartenant au groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) les régimes prévus dans les accords établissant ou conduisant à établir des accords de partenariats économiques. La liste des pays bénéficiaires était l'objet de l'annexe I

seraient abrogées en tout ou partie ⁽¹⁾. Or, au vu des retards pris dans la ratification/application de ces accords, l'UE, en mai 2013, a modifié le règlement de 2007 en introduisant une date butoir, le 1er octobre 2014 ⁽²⁾, au-delà de laquelle les pays qui n'auraient pas ratifié les APE intérimaires qu'ils ont conclus, ou qui n'auraient pas conclu d'APE régional visant à se substituer aux APE intérimaires, perdraient les bénéfices octroyés.

C'est la raison pour laquelle, après plusieurs années de négociations, un accord régional a finalement été trouvé, en premier lieu au niveau technique à Dakar le 24 janvier 2014, suite à la résolution des différents points de blocages. Les négociations ont été clôturées par les négociateurs le 6 février 2014 à Bruxelles. A débuté ensuite en Afrique de l'ouest un processus de validation politique. Les autorités ivoiriennes, ghanéennes et sénégalaises, ont alors joué un rôle important de communication auprès de leurs pairs sur les enjeux et bénéfices d'un éventuel APE régional. Grâce à ces efforts collectifs, certaines réticences d'autres pays de la zone ont pu être levées, et le texte a pu être paraphé par l'ensemble des parties le 30 juin 2014. Il a finalement obtenu la validation politique des chefs d'État et de gouvernement de l'Afrique de l'ouest, lors du 45^e sommet de la CEDEAO qui s'est tenu à Accra le 10 juillet 2014. Il a été signé le 12 décembre 2014 par les 28 États membres de l'Union. Au niveau africain, quatre des seize États partie ne l'ont pas encore signé : le Togo, la Gambie, la Mauritanie et le Nigeria.

3. La question de la Côte d'Ivoire

La Côte d'Ivoire, engagée dans la négociation d'un accord d'étape avec l'UE afin de ne pas perdre le bénéfice des dispositions commerciales de l'accord de Cotonou, le temps que l'accord régional soit finalisé, faisait partie de la liste des pays bénéficiant d'un régime commercial APE établie par le règlement (CE) n° 1528/2007 du Conseil, adopté le 20 décembre 2007.

Elle n'a cependant jamais pris les mesures nécessaires à la ratification de l'accord d'étape. Elle aurait donc pu perdre le bénéfice des préférences commerciales et passer sous le système des préférences généralisées au 1^{er} octobre 2014 si elle n'avait signé entretemps l'APE UE-Afrique de l'ouest.

L'évolution de ce contexte régional pourrait laisser penser que la ratification de l'accord d'étape UE-Côte d'Ivoire n'a aujourd'hui plus de raison d'être dans la mesure où l'APE global a vocation à s'y substituer. On ne peut toutefois exclure l'éventualité que des oppositions resurgissent qui en retardent la mise en œuvre : douze des seize États membres de la CEDEAO l'ont signé à ce jour. C'est la raison pour laquelle, aux yeux de votre rapporteur, cet APE d'étape garde sa pertinence.

(1) Règlement (CE) n° 1528/2007 : Considérant (5)

(2) Règlement (UE) n° 527/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 modifiant le règlement (CE) no 1528/2007 du Conseil en vue d'exclure un certain nombre de pays de la liste des régions ou États ayant conclu des négociations : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32013R0527>

CONCLUSION

Pour les raisons que l'on a vues, il n'est pas certain que cet accord de partenariat économique d'étape soit jamais appliqué. Si l'accord régional est ratifié et entre en vigueur, celui-ci sera caduc par le fait même. Pour autant, on a vu qu'il restait un certain nombre d'incertitudes. Il convient donc d'éviter que la Côte d'Ivoire, partenaire majeur de notre pays en Afrique, au demeurant partisan de l'APE régional, ne risque d'en pâtir, le cas échéant.

C'est pourquoi, au bénéfice de ces observations, votre rapporteur recommande d'approuver le projet de loi qui est soumis à l'examen de la Commission des affaires étrangères.

En outre, l'autorisation de ratifier ainsi donnée aura pour effet de contribuer à montrer l'attachement de la France à la relation bilatérale qu'elle entretient avec la Côte d'Ivoire.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 24 juin 2015 à 9h45.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

M. Jean-Paul Dupré. Je souhaiterais avoir quelques éléments d'information supplémentaires. Je ne sais si vous pourrez me les transmettre immédiatement car ils sont d'ordre assez général. D'une part, quelle est la situation aujourd'hui de la Côte d'Ivoire sur le plan de sa sécurité et de son environnement régional ? Quelle est la fiabilité des institutions du pays ? Par rapport à 2008, quelle est la situation économique ? Enfin, nous connaissons depuis des mois, voire des années, des flux de migrants en Europe du Sud, la Côte d'Ivoire est-elle concernée par ces flux ?

Concernant le texte examiné, l'article 25 relatif aux mesures de sauvegardes bilatérales me semble de nature à remettre en cause l'ensemble des dispositifs qui ne conviendraient pas à l'un des Etats. Qu'en est-il ?

M. Jacques Myard. Ce n'est pas la première fois qu'on a ce type d'accord avec un Etat africain. Il y en a eu un notamment avec la Tunisie il y a quelques temps. Ma question est celle de l'impact. Contrairement à ce qu'on peut penser, abaisser les droits de douane, libéraliser les échanges, peut avoir des effets dévastateurs pour l'économie interne de certains pays. Une étude d'impact a-t-elle été réalisée pour savoir quelles seraient les conséquences de l'accord pour la Côte d'Ivoire, pour son agriculture, son industrie, et a-t-on bien mesuré les effets directs et indirects de cette libéralisation ?

M. Jean-Pierre Dufau. Je crois que les préoccupations de Jacques Myard sont partagées. Je me souviens avoir fait un rapport sur le partenariat économique correspondant aux années 2008, années où effectivement l'arrogance de l'Union européenne par rapport aux pays africains était manifeste. C'est la raison pour laquelle il y eut une période pendant laquelle les Etats africains n'entendaient pas signer ce type d'accord parce qu'ils n'étaient pas considérés comme des partenaires.

Fort heureusement, d'après ce que nous a dit le rapporteur, les choses ont enfin évolué : les spécificités, les besoins et les risques pour les pays africains semblent mieux pris en compte et, notamment, on insiste sur le côté asymétrique de ces accords, sur leur entrée en vigueur progressive. Bref, y figurent un certain nombre de précautions élémentaires dont il n'était pas question dans les années 2008. Ce n'est qu'un accord d'étape, mais ça va dans le bon sens. Si les pays

africains commencent à ratifier, c'est qu'ils y trouvent leur intérêt et surtout leur dignité. Par conséquent, je voterai ce projet de loi, en espérant qu'après l'étape il y aura l'arrivée et, puisque l'Union européenne a choisi de travailler par région, qu'elle concernera l'Afrique de l'ouest. Le rapporteur peut-il nous dire quand sera le terme de l'accord définitif avec cette région dont bénéficiera la Côte d'Ivoire ? En tous cas c'est un progrès et on aurait tort de ne pas le ratifier tel quel.

(Présidence de Mme Odile Saugues, Vice-Présidente)

M. Philippe Baumel, rapporteur. Je répondrai successivement aux trois interventions. Concernant la Côte d'Ivoire, les questions liées à la sécurité sont toujours très présentes dans l'actualité de ce pays, d'abord parce que le processus de réconciliation est en cours. Il y a un certain nombre d'avancées qui ont été enregistrées mais il y a aussi des procès qui pèsent lourdement dans l'actualité du pays. On a franchi un certain nombre d'étapes mais on sait que les années à venir risquent d'être encore un peu compliquées.

Sur le plan économique, la croissance est extraordinairement forte. Elle était de 9 % l'an dernier. Il faut évidemment regarder de quoi elle est faite. Elle traduit le redémarrage d'un certain nombre d'activités de manière très significative. Il suffit de regarder l'évolution des transports aériens sur l'aéroport d'Abidjan : l'aéroport d'Abidjan est redevenu un hub économique considérable pour toute l'Afrique de l'ouest. Un certain nombre de signaux passent au vert mais derrière cela il faut que des filières se reconstruisent complètement. Je pense à la filière du cacao dont on connaît l'importance et dont on sait à quel point la crise l'a annihilée il y a quelques années.

Sur la question des migrants, à ma connaissance, parmi ceux qui traversent le Sahel et remontent vers la Libye notamment, très peu sont des ressortissants de la Côte d'Ivoire. Ce sont surtout des ressortissants de pays plus au nord. Il y a probablement des migrations entre les pays voisins mais qui viennent vers la Côte d'Ivoire, attirées par la richesse retrouvée, mais ce n'est pas un problème que l'on retrouve à notre frontière sud.

Concernant l'article 25, je crois effectivement que c'est un article important qui résume une bonne partie de cet accord, mais je tiens à rappeler qu'il y a des délais qui sont fixés et qui permettent de rassembler tout le monde et de se mettre sur le bon chemin, en espérant que nous allions vers l'arrivée, mais cela, l'avenir nous le dira.

Jacques Myard a posé la question de l'impact. J'ai eu moi-même connaissance de rapports d'ONG, d'études d'impact, et le FMI a également travaillé sur ces questions. Il est prévu que ces accords soient accompagnés de mesures compensatoires ou de programmes d'accompagnement pour adoucir les possibles difficultés sur certaines productions. Il faudra être vigilant sur l'application des accords surtout lorsqu'ils seront conclus à l'échelle régionale. Cela étant, la Côte d'Ivoire s'est montrée très allante sur ce dispositif et

notamment sur l'accord général. On va regarder de près ce qui se passera pour les productions ivoiriennes importantes à l'export, notamment le cacao. Je pense que c'est sur ce type de choses qu'il faudra examiner les effets avec acuité.

Concernant l'analyse de Jean-Pierre Dufau, je crois en effet que ces accords sont des étapes qui balisent à nouveau le commerce international et où les deux parties, l'Union européenne et les pays africains, trouvent un intérêt partagé. Evidemment cela a pris beaucoup de temps. Il y avait aussi beaucoup d'habitudes acquises avec les premiers accords et certains pays, sans doute pris par leurs difficultés économiques, n'ont pas toujours vu la pertinence du renouvellement de ces accords. Je crois qu'on est sur le bon chemin. On avance et c'est pourquoi il est opportun de ratifier.

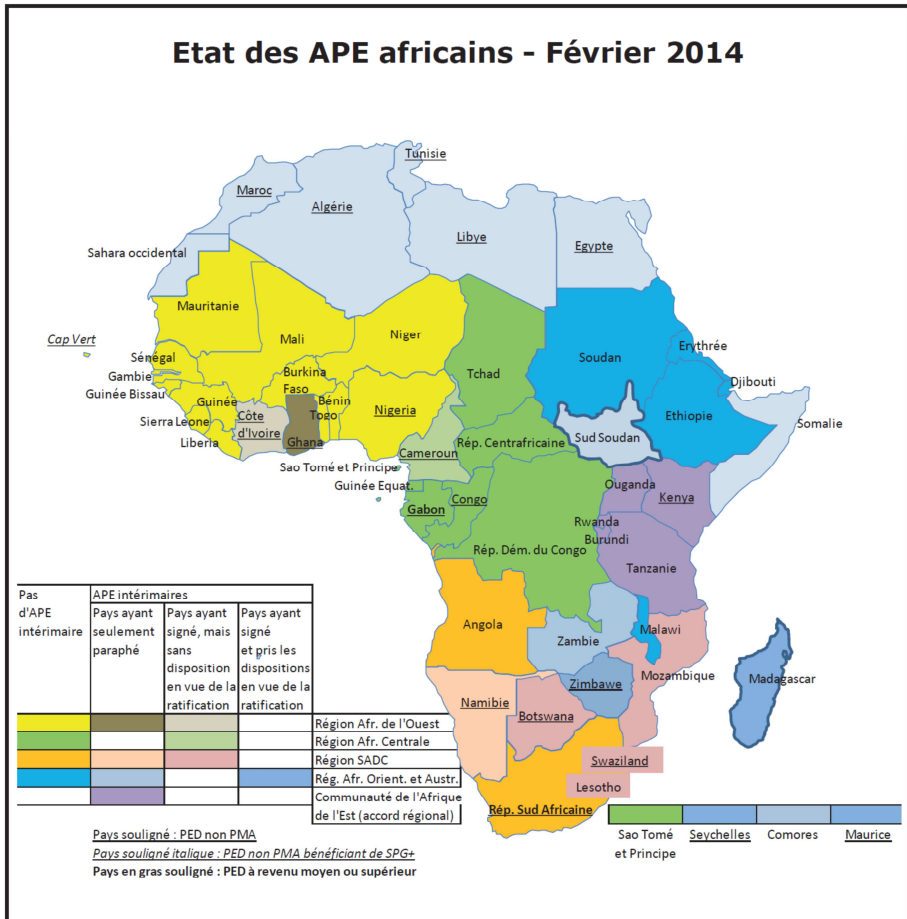
Suivant l'avis du rapporteur, la commission *adopte* le projet de loi autorisant la ratification de l'accord de partenariat économique d'étape entre la Côte d'Ivoire, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part (n° 1163).

ANNEXE 1

AUDITIONS

Néant

ANNEXE : ETAT DES APE AFRICAINS



Situation des pays africains ayant conclu un accord de partenariat économique intérimaire ⁽¹⁾

(1) Source : Coordination SUD, op. cit.

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée la ratification de l'accord de partenariat économique d'étape entre la Côte d'Ivoire, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part (ensemble deux appendices, deux annexes, un protocole), signé à Abidjan le 26 novembre 2008, et dont le texte est annexé à la présente loi.

NB : Le texte de l'accord figure en annexe au projet de loi (n° 1163).