

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères

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

NOR : MAEJ1242822L/Bleue-1

ETUDE D'IMPACT

I. Situation de référence et objectifs de l'accord

Pays d'Afrique de l'Ouest d'une superficie de 322 000 km² pour 21 millions d'habitants, la Côte d'Ivoire représente plus du tiers du PIB de l'Union économique et monétaire ouest-africaine et deux tiers des exportations de la zone. La succession de crises politiques au cours de la décennie 2002-2011 a fragilisé l'économie ivoirienne et la reconstruction économique qui a commencé en avril 2011 s'annonce comme un chantier considérable.

L'Union européenne est le premier partenaire commercial et le premier investisseur privé de Côte d'Ivoire. Elle absorbait 37 % de ses exportations en 2011 (4,1 milliards d'euros) et la part de ses importations en provenance de l'UE s'élevait à 26 % (1,7 milliards d'euros). En 2012, les importations de l'UE en provenance de la Côte d'Ivoire s'élevaient quant à elles à un peu plus de trois milliards d'euros, soit 0,2 % des importations de l'UE, et les exportations vers la Côte d'Ivoire à 2 milliards d'euros, soit 0,1 % des exportations de l'UE¹. La part de la Côte d'Ivoire dans le commerce extérieur de l'UE est stable depuis la signature de l'accord de partenariat économique (APE) d'étape (ci-après, « l'accord ») en 2008.

¹ Source : DG Trade, http://exporthelp.europa.eu/thdapp/index_en.html.

Les relations commerciales entre l'UE et la Côte d'Ivoire ont eu pour cadre, **de 1975 à 2000**, un accord de partenariat, institué par les différentes Conventions de Lomé entre le groupe des pays Afrique – Caraïbes – Pacifique (ACP) et l'UE, qui reposait sur un **régime de préférences commerciales non réciproques**. Ces préférences, appliquées unilatéralement par l'UE, étaient de nature à créer des discriminations entre les pays en développement (PED) de la région et les autres PED, ce qui était incompatible avec l'article XXIV du GATT de 1994², dont le paragraphe 5 définit les conditions permettant à une union douanière ou à une zone de libre-échange d'être considérée comme conforme aux règles de l'Organisation mondiale du commerce³ (OMC). Pour échapper aux risques de contentieux devant l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC, **l'UE avait prévu de mettre en place des préférences réciproques dans le cadre d'accords de libre-échange UE-ACP avant le 31 décembre 2007, date d'expiration de la dérogation à l'OMC dont bénéficiait le régime préférentiel non réciproque.**

Cette situation a conduit la Communauté européenne (CE) à envisager des **accords de partenariat économique à caractère réciproque, mais asymétrique**, avec six régions ACP, dont l'Afrique de l'Ouest⁴, dans un double souci de sécurité juridique, d'une part, et de développement et d'intégration régionale, d'autre part, conformément aux objectifs de l'accord de Cotonou du 23 juin 2000, révisé en 2005⁵ et qui vise à promouvoir et à accélérer le développement économique, social et culturel des Etats du groupe Afrique – Caraïbes – Pacifique. Les directives de négociation concernant les APE avec les États ACP ont été adoptées par le Conseil de l'Union européenne le 12 juin 2002.

Les pays de l'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne se sont ainsi engagés depuis 2003 dans la préparation et la négociation d'un APE porteur de développement durable, qui approfondit l'intégration régionale et la bonne gouvernance économique, facilite le commerce et attire les investissements privés dans la région afin de renforcer la croissance et de favoriser la création d'emplois. Ce futur APE régional place les objectifs de développement au centre des relations commerciales entre la région d'Afrique de l'Ouest et l'Union européenne.

A la suite de sa communication du 23 octobre 2007 (COM 2007 643 final), dans laquelle elle faisait le constat de l'impossibilité de parvenir à la signature d'accords de partenariat économique complets, la Commission européenne a proposé une **approche en deux temps visant d'abord à conclure des accords intérimaires limités à l'accès au marché des biens** avec les pays et les groupes de pays qui le souhaitaient, **tout en maintenant l'objectif de conclure des APE régionaux complets ultérieurement.**

² Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce : http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/gatt47.pdf.

³ « a) que, dans le cas d'une union douanière ou d'un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une union douanière, les droits de douane appliqués lors de l'établissement de cette union ou de la conclusion de cet accord provisoire ne seront pas, dans leur ensemble, en ce qui concerne le commerce avec les parties contractantes qui ne sont pas parties à de tels unions ou accords, d'une incidence générale plus élevée, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et les réglementations commerciales en vigueur dans les territoires constitutifs de cette union avant l'établissement de l'union ou la conclusion de l'accord, selon le cas ; b) que, dans le cas d'une zone de libre-échange ou d'un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une zone de libre-échange, les droits de douane maintenus dans chaque territoire constitutif et applicables au commerce des parties contractantes qui ne font pas partie d'un tel territoire ou qui ne participent pas à un tel accord, lors de l'établissement de la zone ou de la conclusion de l'accord provisoire, ne seront pas plus élevés, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et réglementations correspondants en vigueur dans les mêmes territoires avant l'établissement de la zone ou la conclusion de l'accord provisoire, selon le cas ; c) et que tout accord provisoire visé aux alinéas a) et b) comprenne un plan et un programme pour l'établissement, dans un délai raisonnable, de l'union douanière ou de la zone de libre-échange. »

⁴ Les pays de cette région sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal, le Togo, le Cap-Vert, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Liberia, le Nigeria, la Sierra Leone et la Mauritanie.

⁵ Accord de Cotonou :

http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r12101_fr.htm.

L'APE d'étape a été négocié avec la Côte d'Ivoire dans le but d'éviter une rupture des échanges entre ce pays et la Communauté européenne lors de l'expiration, au 31 décembre 2007, des dispositions commerciales préférentielles énoncées à l'annexe V de l'accord de Cotonou et de la dérogation correspondante de l'OMC, en attendant la conclusion d'un APE complet avec l'ensemble de la région d'Afrique de l'Ouest. En effet, **faute d'accord intérimaire, les pays ACP non PMA, comme la Côte d'Ivoire** (qui ne peuvent bénéficier d'un accès libre de droits de douane et de contingents au marché européen au titre du régime « Tout sauf les armes »), **se seraient vus appliquer le système de préférences généralisées (SPG), c'est-à-dire un traitement moins favorable**, aligné sur celui que l'UE accorde aux pays en développement.

Après le paraphe de l'accord intérimaire le 7 décembre 2007, la Côte d'Ivoire a été incluse dans la liste des pays visés à l'annexe I du règlement (CE) n°1528/2007 du Conseil, adopté le 20 décembre 2007, sur l'application des régimes prévus dans les accords de partenariat économique et qui bénéficient depuis le 1^{er} janvier 2008 de l'offre d'accès au marché communautaire, formulée dans le cadre des APE⁶. Ce règlement prévoit une **application anticipée du régime commercial de l'APE**. L'inclusion de la Côte d'Ivoire dans la liste de ces pays deviendra définitive après ratification de l'APE par les parties. Cette mesure garantira un régime commercial facilitant l'accès de la Côte d'Ivoire au marché de l'Union européenne.

L'accord de partenariat économique d'étape avec la Côte d'Ivoire inclut toutes les mesures nécessaires à l'instauration d'une zone de libre-échange compatible avec les dispositions de l'article XXIV du GATT de 1994. Il prévoit un **accès au marché de l'UE libre de droits de douane et de contingents pour tous les produits originaires de Côte d'Ivoire** (sauf le sucre et le riz, pour lesquels des régimes transitoires ont été mis en place) et la **libéralisation progressive** (suppression des droits de douane et des contingents) **sur 15 ans de 81 % des exportations de l'UE vers la Côte d'Ivoire** (représentant 89 % des lignes tarifaires). Les exportations de l'UE concernées sont principalement des biens industriels (véhicules et produits chimiques en particulier) qui ne sont **pas en concurrence avec la production nationale ivoirienne**. La Côte d'Ivoire a exclu de la libéralisation un certain nombre de produits agricoles et de produits transformés non agricoles, principalement afin d'assurer la protection de certains marchés agricoles et industries sensibles, mais également pour maintenir des recettes fiscales. **Des mesures de sauvegarde sont prévues afin de permettre à la Côte d'Ivoire de protéger les secteurs économiques fragiles** en réintroduisant des contingents ou des droits de douane. L'accord contient également des dispositions sur la facilitation douanière et commerciale, les obstacles techniques au commerce, ainsi que les mesures sanitaires et phytosanitaires.

En outre, des **dispositions en matière de coopération au développement** identifient des domaines prioritaires **afin d'accompagner la mise en œuvre de l'APE d'étape**. Les principaux domaines identifiés sont les suivants : le renforcement et la mise à niveau de la capacité des secteurs productifs ; la coopération en matière d'ajustement budgétaire ; l'amélioration de l'environnement des affaires ; la mise en œuvre des règles commerciales prévues dans l'accord. Une **déclaration sur la coopération au développement** établit le lien avec la stratégie de l'UE en matière d'aide au commerce, en rappelant l'intention de la Commission européenne et des États membres de contribuer à un fonds de développement régional.

L'accord prévoit aussi la poursuite, au niveau régional, de négociations sur l'investissement, les services et les questions liées au commerce et dispose qu'il sera **remplacé par l'APE régional complet, lorsque celui-ci aura été conclu**.

⁶ Règlement n°1528/2007/CE :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:348:0001:0154:FR:PDF>.

Les stipulations institutionnelles de l'accord prévoient la mise en place d'un **comité APE chargé de superviser la mise en œuvre de l'accord**. Ce comité se composera de représentants du gouvernement de la Côte d'Ivoire et de représentants du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne. Ses réunions peuvent être ouvertes à des tierces parties. Les Commissions des organisations régionales d'Afrique de l'Ouest (UEMOA⁷ et CEDEAO⁸) peuvent être invitées aux réunions du comité APE selon leurs procédures internes.

II. Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

- Conséquences économiques et commerciales pour l'Union européenne et la France

La mise en place d'un accord de libre-échange asymétrique entraînera l'ouverture sans droits de douane ni contingents du marché communautaire aux produits originaires de Côte d'Ivoire, moyennant quelques **dispositions particulières destinées à protéger certains secteurs considérés comme sensibles par l'Union européenne** (riz, sucre, banane). A cet égard, des mesures concernant le sucre et le riz, intégrées dans une annexe à l'accord (annexe I), doivent permettre de répondre efficacement à une hausse subite et importante des importations en provenance de Côte d'Ivoire. Elles intègrent des mesures de protection automatiques (retour au tarif douanier NPF⁹ en cas de dépassement d'un niveau d'importation précisé par l'annexe I – article 5a, jusqu'en 2015). Par ailleurs, s'agissant des régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne, l'annexe I prévoit des mesures particulières destinées à protéger les marchés locaux : 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 10 ans, renouvelable une fois.

- Conséquences économiques et commerciales pour la Côte d'Ivoire

La Côte d'Ivoire a signé l'accord intérimaire, mais n'a pas pris les mesures nécessaires en vue de sa ratification.

La composante « développement » de l'accord réside essentiellement dans son caractère asymétrique, permettant de prendre en compte la différence de niveau de développement entre les deux parties. En effet, hormis les dispositions particulières applicables aux produits précités et nonobstant le maintien de mesures de sauvegarde classiques au sein de l'accord, l'UE ouvrira son marché sans droits de douane ni contingents à tous les produits en provenance de Côte d'Ivoire dès l'entrée en vigueur de l'accord, à l'exception des produits figurant au chapitre 93 du système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (« SH »), relatif aux armes, qui constitue la nomenclature applicable. En regard, l'ouverture du marché ivoirien ne sera pas totale, mais limitée à 81 % des lignes tarifaires et progressive puisqu'elle s'étalera sur 15 ans.

S'agissant de **l'aide au développement**, l'accord se réfère au Fonds européen de développement (FED) et à l'aide publique au développement (APD) bilatérale des Etats membres de l'Union européenne, notamment en matière d'aide au commerce. Il rappelle l'engagement de la Commission européenne à contribuer à un **fonds de développement régional**, à la condition que ce fonds soit géré conformément aux principes (i) de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et (ii) de l'accord de partenariat ACP – CE de Cotonou. Parallèlement, un article relatif à la coopération technique au développement figure dans chaque chapitre de l'accord portant sur des domaines spécifiques.

⁷ Union économique et monétaire ouest-africaine.

⁸ Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest.

⁹ Les tarifs NPF (nation la plus favorisée) sont ceux de droit commun appliqués dans le cadre de l'OMC.

Toutefois une étude prospective menée par le cabinet PriceWaterhouseCoopers (PwC)¹⁰ en 2006 prévoit que les APE auront tendance à accroître le déficit commercial ivoirien, en permettant une augmentation des importations d'origine européenne de l'ordre de 18 %, sans augmentation significative des exportations, celles-ci étant déjà libéralisées à 97 %. **Les effets nets sur la balance commerciale seront cependant fonction des élasticités-prix des importations et des effets de substitution entre produits importés et produits locaux.** L'étude prévoit également des effets de création et de contournement de commerce, la libéralisation des importations en provenance de l'Union européenne ayant pour effet de les favoriser dans l'absolu et par rapport aux autres importations. Cet effet cumulé pourrait atteindre 11,9 % des importations en provenance de l'Union européenne, selon l'étude (PwC).

Selon une étude du Bureau national d'études techniques et de développement ivoirien, un abattement de 80 % des taxes et droits de douane spécifiques entraînerait une perte de recettes moyenne de l'ordre de 180 milliards de francs CFA. Si l'on ne tient pas compte de la TVA, alors les pertes moyennes s'élèvent à 85 milliards de francs CFA. En conclusion, l'étude anticipe des pertes de l'ordre de 10 % des recettes fiscales. Mais ces pertes sont compensables, notamment en améliorant le recouvrement actuel de la TVA. De plus, il faut souligner le **caractère très progressif de la libéralisation commerciale, ainsi que le soutien prévu de l'UE à une réforme fiscale ivoirienne**, à l'article 8 de l'accord (alinéa 2 : « A la lumière du calendrier de démantèlements agréé par les parties dans cet accord, celles-ci conviennent d'établir un dialogue approfondi sur les mesures d'adaptation fiscale pour assurer à terme l'équilibre budgétaire de la Côte d'Ivoire » et alinéa 3 : « b) Appui à la réforme fiscale en accompagnement du dialogue dans ce domaine »).

Dans les faits, les exportations ivoiriennes à destination de l'UE ont augmenté pour atteindre 4,1 milliards d'euros en 2011. Quant aux importations, elles sont constantes depuis 2007 environ à 1,5 milliards d'euros. **La balance commerciale de la Côte d'Ivoire avec l'UE est donc demeurée positive, et s'est améliorée après 2008** et l'application de l'APE par la partie européenne.

Si elle ne ratifie pas rapidement l'APE intérimaire, la Côte d'Ivoire ne remplira plus les conditions requises par le règlement européen sur l'accès au marché (règlement (CE) n° 1528/2007 du Conseil du 20 décembre 2007) pour bénéficier de l'application provisoire et anticipée des préférences commerciales qui lui ont été étendues dès le 1^{er} janvier 2008, en prévision des démarches qu'elle devait entamer en vue de la ratification d'un APE. Sur la base des critères énoncés à l'article 2, paragraphe 3, du règlement précité, la Commission européenne avait proposé, en septembre 2011, de retirer la Côte d'Ivoire de la liste des pays qui bénéficient des préférences commerciales (annexe I du règlement), à compter du 1^{er} janvier 2014, si elle n'a pas mis en œuvre l'APE d'étape à cette date. Dans le cadre d'un trilogue avec le Conseil et le Parlement, c'est finalement la date du 1^{er} octobre 2014 qui sera vraisemblablement retenue pour la mise en œuvre effective de l'accord. La France, qui a toujours plaidé en faveur d'une ligne flexible dans la négociation des accords, a pesé en faveur d'un report de l'échéance¹¹.

¹⁰ Impact de la mise en place d'un APE sur l'économie ivoirienne, sur les recettes fiscales de l'Etat et son environnement social, PriceWaterhouseCoopers et Forum pour l'Afrique, décembre 2005 – révision mai 2006.

¹¹ Lors de son discours devant l'assemblée nationale à Dakar le 12 octobre 2012, le Président de la république a notamment déclaré : « Pour amplifier encore la croissance africaine, je veux aussi établir entre l'Europe et l'Afrique des relations 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. »

La comparaison entre le statu quo et les droits acquittés sous le régime commercial alternatif, le SPG, dont bénéficierait la Côte d'Ivoire si elle était retirée de la liste des pays bénéficiaires du règlement sur l'accès au marché, permet de déterminer **l'incidence budgétaire pour le pays, qui serait de 105,5 millions d'euros par an**, sur la base de l'année 2009 et à flux commerciaux constants, à moins que les négociations d'un APE régional avec la CEDEAO n'aient abouti dans l'intervalle. Celles-ci butent encore sur l'introduction de la clause de la nation la plus favorisée, que les pays de la région rejettent fermement, et l'octroi par l'UE d'un financement additionnel pour la partie de l'accord liée au développement.

- Conséquences financières

L'accord n'a **pas d'impact spécifique sur la contribution de la France au Fonds européen de développement**. En revanche, dans le cadre de sa stratégie d'aide au commerce, adoptée fin 2007, **l'Union européenne a, comme elle s'y était engagée, doublé sa contribution en matière d'aide au commerce**, passée d'un milliard d'euros à deux milliards en 2010. Environ 50 % de cette augmentation (soit près de 500 millions d'euros) sont destinés aux pays ACP et les Etats membres de l'Union européenne contribuent pour moitié à l'effort total de deux milliards d'euros.

Tous les tarifs douaniers encore existants appliqués aux produits originaires des régions ou États ACP qui ont conclu des négociations d'accords de partenariat économique ou des accords prévoyant des régimes commerciaux compatibles avec les règles de l'OMC ont été éliminés avec l'adoption du règlement n° 1528/2007 du Conseil. En conséquence, la présente proposition n'a **aucune incidence financière additionnelle sur le budget de l'Union européenne**.

- Conséquences juridiques

L'APE intérimaire UE-Côte d'Ivoire n'entraîne pas de modification du droit interne. En particulier, la politique commerciale en matière douanière relève exclusivement de la compétence de l'Union européenne. Le code des douanes communautaires (CDC) est le cadre de référence pour la mise en œuvre du régime douanier issue de l'accord UE/Côte d'Ivoire.

III. Historique des négociations

L'APE d'étape avec la Côte d'Ivoire a été négocié conformément aux objectifs fixés pour les APE dans l'accord de Cotonou du 23 juin 2000, révisé à Luxembourg le 25 juin 2005, et 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 7 décembre 2007, 14 jours avant l'expiration du régime commercial défini à l'annexe V de l'accord de Cotonou et celle de la dérogation de l'OMC autorisant ce régime.

Etant un PED, et non un PMA à l'instar de certains de ses voisins, la Côte d'Ivoire n'aurait pu bénéficier du régime douanier « Tout sauf les armes » (TSA) ; elle serait alors tombée sous le régime du SPG, moins favorable que les préférences commerciales de Cotonou.

IV. Etat des signatures et ratifications et application provisoire de l'accord

La Côte d'Ivoire et l'Union européenne ont signé l'accord de partenariat économique d'étape le 26 novembre 2008.

Par une note verbale du 26 janvier 2009, le Secrétariat général du Conseil a notifié aux autorités ivoiriennes l'application provisoire de l'accord. Toutefois, pour que l'accord soit appliqué à titre provisoire, les deux parties doivent se notifier mutuellement cette décision. Or, la Côte d'Ivoire n'a jamais notifié à l'UE une décision d'application provisoire de l'accord.

A défaut, la Côte d'Ivoire bénéficie depuis le 1er janvier 2008 du règlement n°1528/2007 du Conseil, dit « règlement d'accès au marché », qui lui permet d'exporter ses produits vers l'Union européenne en franchise de droits et de contingents. Il s'agit d'un instrument transitoire pour les pays qui ont négocié un APE mais ne l'ont pas encore signé ou ratifié. Ce règlement prévoit une application anticipée du régime commercial de l'APE. L'inclusion de la Côte d'Ivoire dans la liste des pays bénéficiaires deviendra définitive après ratification de l'APE par les parties.

Quand la Côte d'Ivoire ratifiera l'accord, il y aura échange de notifications entre les parties et publication d'un avis par la Commission européenne.

Les Etats membres suivants ont ratifié l'APE d'étape entre l'UE et la Côte d'Ivoire : l'Irlande, la Lettonie, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie en 2009 ; la Bulgarie, la Slovaquie et la Suède en 2010 ; la Grèce et Malte en 2011 ; l'Espagne en 2012. La Pologne et la Suède l'appliquent à titre provisoire pour ce qui relève des compétences propres aux Etats membres de l'UE.

V. Déclarations ou réserves

Il n'est pas envisagé que la France fasse de déclaration ni de réserve.