



ÉCOLE DOCTORALE « ORGANISATIONS, MARCHES, INSTITUTIONS »

Thèse de doctorat d'Université Paris-Est

Doctorat de Droit Public

ADJE Couzahon Clémence

Sujet : L'Accord de partenariat de Cotonou : vers une nouvelle forme de coopération entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ?

Thèse dirigée par Mme **Sylvie CIABRINI**

Date de soutenance :

Jury :

M. Fereydoun KHAVAND : Maître de Conférences Droit public, HDR (Université Paris V)

Mme. Sylvie CIABRINI : Maître de Conférences Droit public, HDR (Université Paris-Est)

M. Didier LUZEAUX : Maître de Conférences Droit privé (Université Paris-Est)

M. Zalmaï HAQUANI : Professeur de Droit public (Université de Caen)



« L'Université Paris-Est n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse, ces opinions devant être considérées comme propres à leurs auteurs »

Remerciements

Je tiens tout d'abord, à remercier Madame Sylvie CIABRINI pour avoir accepté de diriger ce travail de recherche, pour ses conseils précieux et sa très aimable disponibilité. Qu'elle trouve ici l'expression de ma profonde reconnaissance.

Je remercie également mes parents, Monsieur et Madame ADJE, Monsieur AHOUA Lazare, ainsi que tous les autres membres de ma famille pour leur soutien sans faille.

Je tiens à remercier Monsieur et Madame SEKE MEL née BONI Edwige Josiane qui m'ont aidée et guidée dans le choix de mon sujet de thèse.

Je remercie également le Dr Vincent De BRIANT, Responsable des séminaires de méthodologie et de recherche pour ses conseils. Je suis heureuse de pouvoir remercier Madame Hamida BERRAHAL, Responsable administrative du LARGOTEC, pour son soutien à la tâche de formation des doctorants ainsi que Monsieur Stéphane BOUTON pour ses conseils et ses encouragements.

Ma gratitude va également à mes collègues et amis du LARGOTEC, Charly Hervé KWAHOU, Patrice Christian EWANE MOTTO et à Jonas ZADI pour leur présence et leurs encouragements. Leur contribution a été importante pour l'accomplissement de ce travail.

A Eunice, Loïs et Lazare

Liste des principales abréviations

AC:	Accord de Cotonou
ACP :	Afrique Caraïbes Pacifique
ALE:	Accord de libre-échange
ANE:	Acteurs non étatiques
APC:	Accord de partenariat de Cotonou
APE :	Accords de partenariat économique
APER :	Accords de partenariat économique régionaux
BRICS :	Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud
CAE :	Communauté de l’Afrique de l’Est
CARICOM :	Communauté des Caraïbes
CARIFORUM :	Forum des Caraïbes
CDAА :	Communauté de développement de l’Afrique australe
CEDEAO:	Communauté économique des Etats de l’Afrique de l’Ouest
CEE :	Communauté économique européenne
CEEAC:	Communauté économique de l’Afrique Centrale
CEMAC :	Communauté Economique et monétaire de l’Afrique Centrale
CILSS:	Comité inter-états de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
CNPF :	Clause de la nation la plus favorisée
CNUCED:	Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement
COMESA:	Common Market of Eastern and Southern Africa
EAMA :	Etats africains et malgaches associés
FED :	Fonds européen de développement
GATT:	General agreement on tariffs and trade
JOCE :	Journal officiel des communautés européennes
JOUE :	Journal officiel de l’Union européenne

NOEI :	Nouvel ordre économique international
OIG :	Organisation intergouvernementale
OMC :	Organisation mondiale du commerce
ON:	Ordonnateur national
ONG :	Organisation non gouvernementale
ORD :	Organe de règlement des différends
PAC :	Politique agricole commune
PC:	Parties contractantes
PED:	Pays en voie de développement
PIN:	Programme indicative national
PIR:	Programme indicatif national
PMA :	Pays les moins avancés
PTOM :	Pays et territoires d'outre-mer
SCR :	Stratégie de coopération régionale
SEAE :	Service européen de l'action extérieure
SPG :	Système de préférences généralisées
STABEX :	Système de stabilisation des recettes d'exportation des produits agricoles
SYSMIN :	Système de stabilisation des recettes d'exportation des produits miniers
TCE :	Traité instituant la Communauté européenne
TSA :	Tout sauf les armes
TSD:	Traitement spécial différencié
TUE :	Traité instituant l'Union européenne
UE:	Union européenne
ZLE :	Zone de libre-échange

Sommaire

SOMMAIRE	7
INTRODUCTION GENERALE.....	8
PREMIERE PARTIE : LES RELATIONS UE/ACP : DE LA SOLIDARITE A LA CONCURRENCE	18
Chapitre 1 : La coopération UE/ACP : une exception à normaliser	19
Chapitre 2 : La dimension commerciale de l'accord de Cotonou : Les accords de partenariat économique	69
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.....	125
DEUXIEME PARTIE : LA PERTINENCE DE LA COOPERATION ACP/UE DANS UN MONDE EN MUTATION	127
Chapitre 1 : La coopération UE/ACP dans le nouvel ordre économique mondial	128
Chapitre 2 : La réalité des accords de partenariat économique.....	179
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.....	253
CONCLUSION GENERALE	254
ANNEXES	259
BIBLIOGRAPHIE	306
TABLE DES MATIERES	322

INTRODUCTION GENERALE

Les relations entre la Communauté européenne et nombre des Etats d'Afrique des Caraïbes et du Pacifique (ACP) sont anciennes ; de même, la question de leur rénovation n'est pas nouvelle. L'on sait que la première Convention de Lomé, élaborée dans le contexte d'un Nouvel ordre économique international (NOEI) – celui des années 1970 – témoignait alors d'une volonté affichée de changement. Les auteurs du cadre conventionnel négocié dans les dernières années du XXème siècle, pour régir les relations impliquant soixante-dix-neuf Etats ACP jusqu'en 2020, l'ont à leur tour voulu innovant.

Il est donc intéressant de s'interroger sur cet accord de partenariat entre les membres du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou, le 23 juin 2000¹ et entré en vigueur le 1^{er} avril 2003. C'est pourtant ici la postérité du « modèle de Lomé » qui constitue l'axe de réflexion retenu. Le questionnement dépasse la présentation de ce que l'Accord de Cotonou maintient en tant que transition vers la transformation d'un partenariat déjà ancien, il s'agit d'explorer les virtualités d'un cadre juridique qui annonce des échéances ultérieures et qui n'a pas encore fait ressortir toutes ses potentialités.

La volonté de réorientation accompagnée du souci de ménager certaines transitions se mesure par le degré de survivance des « acquis de Lomé ». La rupture n'est pas brutale, même dans le domaine des échanges commerciaux, où fusent les appréciations critiques du modèle antérieur, et où les signataires ont prévu une meilleure insertion dans l'économie mondiale, par un libre-échange accentué. Simultanément, nombre des traits marquants de l'Accord de Cotonou ont connu des antécédents dès la Convention de Lomé IV bis (1989-2000), par exemple sur la question des libertés démocratiques.

¹JOCE L317, 15 décembre 2000, p.3, concernant la révision de cet Accord au bout de cinq ans, voir également : Décision du Conseil du 21 juin 2005 concernant la signature, au nom de la Communauté européenne, de l'accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 (2005/599/CE), JOUE L209, 11 août 2005, pp.26, 27 ; Décision n°5/2005 du Conseil des ministres ACP-CE du 25 juin 2005 concernant les mesures transitoires applicables des la date de la signature à la date d'entrée en vigueur de l'Accord de partenariat ACP-CE révisé (2005/750/CE), JOUE L287, 28 août 2005,p.1.

Mais perdure toujours l'objectif d'éradiquer – ou du moins de réduire – la pauvreté, à partir du bilan de l'expérience d'un quart de siècle ; il s'agit donc d'y parvenir par des voies différentes. La volonté de modifier le cadre juridique des échanges, en vue de « la mise au diapason des standards de la mondialisation », selon l'expression du Professeur BLUMANN², doit donner lieu à une réduction de la dyssymétrie des obligations réciproques, par la mise en place de nouveaux accords commerciaux dits de « partenariat économique » avec des groupes régionaux d'Etats ACP ; leur période d'application devait s'étendre de 2008 à 2020 .

D'entrée de jeu d'ailleurs, l'Accord de Cotonou se place sous le signe de l'innovation. Le lieu même de la signature en atteste, même si officiellement l'abandon de Lomé tenait à des considérations de pure opportunité en relation avec le régime politique du Togo. Mais le point le plus saillant réside dans la volonté d'instaurer un lien de type nouveau, un lien fondé sur le partenariat. La preuve en est la nouvelle et longue durée de l'Accord – vingt ans - qui entend souligner la pérennité et la continuité des relations entre l'Union européenne et les ACP. Imaginerait-on de s'engager aussi longtemps si les cocontractants ne se considéraient pas en même temps comme de véritables partenaires ?

L'on débouche alors tout naturellement sur le partenariat. Mais la question qui vient immédiatement à l'esprit : « Qu'est-ce que le partenariat ? »

D'après le dictionnaire, Le Petit Robert, le concept de partenariat vient du mot anglais « *partnership* » qui signifie une « association d'entreprises, d'institutions en vue de mener une action commune »³.

Le Petit Larousse illustré en couleur, quant à lui, définit le concept de partenariat « *partner* » comme un pays qui entretient avec un ou plusieurs autres des relations politiques, économiques etc.⁴.

² PERROT Danielle, Avant-Propos in PERROT Danielle (dir), (2007), *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : Quel partenariat ?* Collection Rencontres Européennes, p. XXIV.

³ *Le Petit Robert, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Dictionnaire le Robert, 1993, p.1595.

⁴ *Le Petit Larousse illustré en couleur*, Paris, Larousse, 1991, p.729.

Selon la définition proposée par Guy PELLETIER, le partenariat est « une relation privilégiée basée sur un projet partagé entre deux ou plusieurs organisations et se manifestant par l'échange formalisé de personnes d'informations ou de ressources »⁵.

Il ressort clairement de ces différentes définitions recensées que le partenariat n'est pas une entreprise de domination d'une partie sur une autre, mais plutôt une collaboration permettant aux deux parties ayant conclu un accord de pouvoir atteindre des objectifs communs visés - ou du moins - une collaboration dans laquelle chacun des partenaires trouve son compte même si les objectifs fixés ne sont pas toujours les mêmes.

C'est dans cette optique que l'on comprendra la définition donnée par Seni SARE pour qui le partenariat est une sorte de « collaboration entre les différents acteurs de développement » ou mieux, une sorte de « creuset, une plate-forme de collaboration et d'assistance financière, technique en vue de résoudre tous les aspects du développement »⁶.

Ce type de partenariat permet de mieux se connaître, se comprendre et d'adopter une stratégie commune face aux problèmes socioéconomiques auxquels sont confrontés les populations. Ainsi entendu, le partenariat favorise les échanges d'informations, d'expériences et de méthodes de d'intervention.

Enfin, pour le Professeur Jean-Marc SOREL, dans son exposé lors d'un colloque à la Martinique⁷, le partenariat relèverait du comportement, de la manière d'être. Il s'agirait d'un nouveau type voire d'un nouveau style de relations internationales. Il apparaît que le partenariat traduit très intensément une volonté de relations équilibrées, plus égalitaires entre partenaires. L'on recherche plus d'identité, plus de proximité, plus d'affinités. L'on recherche, même si la démarche demeure très formelle, un cadre identique pour tous. Et ce cadre dans la cadre de ce travail de recherche n'est autre que celui de l'Organisation mondiale

⁵PELLETIER Guy, *Qu'appelle-t-on partenariat ?*, disponible en ligne à l'adresse : <http://www.unige.ch/fapse/SSSE/groupes>, consulté le 15 mars 2013.

⁶Seni SARE, Le partenariat en réseau local, un outil efficace de développement, in *Vers des partenariats renouvelés. Regards, comptes rendus, débats*, Paris, CCFD, 1995, p. 24

⁷BLUMANN Claude, in PERROT Danielle (dir), (2007), *Les relations ACP-UE, Après le modèle de Lomé : Quel partenariat ?*, p. 511.

du commerce, de la mondialisation. C'est l'adaptation du type de coopération que représentent les relations UE/ACP au système économique international dominant depuis la chute du communisme.

Le partenariat va plus loin que ce seul constat d'un moule commun et d'un égalitarisme de façade, c'est aussi la poursuite d'objectifs qui se veulent convergents sinon partagés : il y a une finalité commune. Dans l'Accord de Cotonou, cette finalité commune, héritière des Conventions antérieures, cela reste tout simplement le développement, le développement coresponsable.

L'Accord de Cotonou fait ressortir deux points essentiels : il s'agit en premier lieu de la fin du régime préférentiel ou l' « Eurafrique » (1), et en second lieu d'une sorte d'apprentissage pour les pays ACP, un apprentissage aux rudes disciplines du commerce international au travers d'un libre-échange organisé avec le co-régionalisme⁸ comme axe structurant de la coopération communautaire (2).

1. La fin de « l'Eurafrique »

L'une des premières caractéristiques de l'évolution du déploiement de la coopération européenne est la « fin de l'Eurafrique » au sens de communauté de coopération privilégiée et historiquement constituée travers les Conventions de Lomé. De fait, la quatrième Convention de Lomé ayant expiré en février 2000, le « nouveau partenariat » entre Union européenne et les Etats ACP qui lui succède pour la période 2000-2020 a sur plusieurs points fondamentaux, entamé un processus de révision qui annonce la fin du système de Lomé tel qu'on l'a connu pendant un quart de siècle.

Cette mutation radicale de la coopération avec les ACP était annoncée. L'échec relatif du système de Lomé était en effet devenu un diagnostic récurrent tout au long de la Convention de Lomé IV. Dès lors, dans le cadre de la vaste opération de consultation publique orchestrée par la Commission européenne sur l'avenir des relations UE/ACP en prévision de l'ouverture

⁸PETITEVILLE Franck, La coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation, *Revue française de science politique*, p.1.

des négociations sur après-Lomé IV en septembre 1998, la discussion était plutôt orientée sur la meilleure manière de tirer les leçons de l'échec de Lomé pour préserver ce qui, dans cette forme de coopération longtemps présentée comme privilégiée, pouvait encore l'être⁹.

Au final il apparaît qu'en dépit des résistances manifestées par les gouvernements de nombreux Etats ACP sur plusieurs points fondamentaux des négociations qui se sont échelonnées entre septembre 1998 et février 2000, les résultats de ces négociations ne s'écartent guère du mandat que la Commission avait fait entériner par les Etats membres de l'UE en juin 1998 : de toute évidence les négociations partenariales dans le cadre des institutions paritaires UE/ACP ont confirmé, s'il en était besoin, qu'en coopération le donateur négocie toujours en position de force.

La rupture fondamentale opérée par l'Accord de Cotonou est la fin du système des préférences communautaires non réciproques qui permettait aux Etats ACP d'exporter jusqu'à 99% de leurs produits sur le marché européen, tout en maintenant leurs propres droits sur les importations en provenance de la Communauté. Le système de préférences est à terme destiné à être remplacé par des accords de libre-échange (ALE) négociés sur la base d'accords interrégionaux. En d'autres termes, les Etats ACP qui bénéficiaient jusqu'ici des dispositions commerciales les plus favorables dans la hiérarchie des préférences communautaires en faveur des pays en développement (PED), vont à moyen terme, devoir s'aligner sur le régime banalisé et surtout symétrique des ALE.

Il paraît évident que le nouveau partenariat tourne une page décisive dans l'histoire des relations entre l'Europe communautaire et les Etats ACP : d'une logique de coopération au développement abritée des turbulences de la compétition mondiale qui sous-tendait le système

⁹Sur ce débat outre le document de référence élaboré par la Commission, Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP aube du 21^e siècle : défis et options pour un nouveau partenariat, Bruxelles, 1997, citons notamment les comptes rendus des deux colloques organisés par le GEMDEV : GEMDEV *La convention de Lomé en questions diagnostics méthodes évaluation et perspectives* Paris Karthala 1998 et GEMDEV sous la direction de Gabas) , *L'Union européenne et les pays ACP un espace de coopération à construire*, Paris Karthala 1999 Cf. également les très nombreuses publications sur les relations UE/ACP de European Centre for Development Policy Management basé Maastricht papiers accessibles en ligne sur le site <http://www.ecdpm.org/en/pubs/acplist.htm>.

de Lomé depuis vingt-cinq ans, l'on passe à une logique d'exposition des ACP à la concurrence internationale comme moyen de les arrimer à la mondialisation.

Par ailleurs, il est également admis que la Communauté européenne et les ACP pouvaient difficilement maintenir *ad vitam aeternam* des relations commerciales qui entraînent en conflit avec les principes fondamentaux du multilatéralisme commercial (non-discrimination et réciprocité dans les avantages accordés), surtout dans le contexte de montée en puissance du libre-échange qui a fait suite aux accords de Marrakech (1994) et à l'entrée en fonction de l'OMC (1995)¹⁰. Symptôme de la précarité croissante des arrangements entre l'UE et les ACP, la dérogation auparavant obtenue auprès du GATT sur une base pluriannuelle pour autoriser le régime de la Convention de Lomé devait faire l'objet d'un rapport annuel à l'OMC. Par ailleurs, étant par nature, une création du droit qu'elle produit, la Communauté européenne pouvait difficilement continuer d'être juridiquement condamnée et publiquement désavouée par l'OMC sur sa coopération avec les ACP, comme ce fut le cas dans le conflit sur la banane.

Il s'agit avant tout de placer les pays ACP dans les conditions de la concurrence internationale que doivent affronter l'ensemble des pays du monde¹¹.

Du système de Lomé, seuls subsistent alors, dans le nouveau partenariat entre l'UE et les ACP, des institutions paritaires, d'une part, chargées de réviser périodiquement (tous les cinq ans) l'accord d'ici 2020, et le Fonds européen de développement (FED), d'autre part comme instrument spécifique de l'aide communautaire au développement des ACP.

Il ressort aussi de l'Accord de partenariat de Cotonou, le co-régionalisme.

¹⁰HUGON Philippe, La convention de Lomé replacée dans le contexte de l'OMC, in GEMDEV, *L'Union européenne et les pays ACP...*, *Opt.cit.*

¹¹Pour une illustration de l'argumentaire néolibéral au sein de la DG Développement, voir la communication présentée par l'un de ses représentants, Claude MAERTEN, au colloque du GEMDEV, Les accords de partenariat économique régionalisés entre les pays ACP et l'UE, in GEMDEV, *Opt.cit.*

2. Le co-régionalisme, nouvel axe structurant de la coopération communautaire

Parallèlement au redéploiement géographique de la coopération européenne, les dispositions commerciales qui sous-tendent les différentes formes de coopération de l'UE avec le reste du monde font actuellement l'objet d'une reconfiguration complète. Pendant un quart de siècle, le concept structurant la politique de coopération commerciale de la Communauté européenne avec les pays en développement a été celui de « préférence communautaire ». En accordant à ses partenaires commerciaux des préférences plus ou moins larges, c'est-à-dire un accès plus ou moins favorable au marché communautaire, la CEE avait érigé un modèle particulier de relations vertical, stratifié, complexe, que l'on a appelé la « pyramide des privilèges »¹².

Le deuxième aspect saillant de cette restructuration des relations entre l'Union européenne et les pays en développement est la dimension régionale, l'idée étant, dans la mesure du possible, de négocier des accords de libre-échange sur une base interrégionale¹³. Ici, l'objectif du passage au libre-échange vient en fait s'insérer dans la politique communautaire traditionnelle visant à soutenir institutionnellement et financièrement la constitution des groupes régionaux dans les pays en développement. De fait, la Communauté européenne fut longtemps seule sur la scène internationale à soutenir les initiatives régionales émanant des pays en développement. Dans le contexte international des années 1990 qui a été caractérisé par un regain de faveur du régionalisme dans le monde et par la conversion notable des Etats-Unis au phénomène¹⁴, la Commission européenne, confortée dans sa position internationale, n'a donc pas manqué de rappeler que « l'Union européenne est un défenseur des initiatives régionales ».

¹²Au sommet de la pyramide, les Etats ACP avaient l'accès le plus ouvert au marché communautaire : juste en dessous, les pays les moins avancés bénéficiaient du SPG, lequel accordait des préférences analogues à celles de Lomé mais pour un nombre plus restreint de produits ; venaient ensuite les Etats méditerranéens signataires d'accords de coopération bilatéraux préférentiels avec la CEE, encore en dessous, les PED d'Asie et d'Amérique latine bénéficiaient des avantages modestes du SPG accordé par la CEE à l'ensemble des pays en développement. De ce système hiérarchisé de préférences, les pays industriels étaient exclus puisque la CEE se bornait à leur accorder collectivement la clause de la nation la plus favorisée (clause NPF).

¹³LEBULLINGER Joël, Les dispositions commerciales de l'accord de partenariat ACP/CE de Cotonou confrontées aux règles de l'OMC, *Revue des affaires européennes (R.A.E)*, mars 2001/2002, p.76.

¹⁴PETITEVILLE Franck, La coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation, *Revue française de science politique*, vol.51, n°3, juin 2001, p.442.

Toutefois, le régionalisme que l'Union européenne défend aujourd'hui pour les autres, est un régionalisme ouvert, libre-échangiste, susceptible de procurer des gains de compétitivité, économies d'échelle et réduction des coûts de transaction, bref un régionalisme très proche de celui qu'accepte l'OMC comme « tremplin » vers le libre-échange multilatéral (et, du coup, très en retrait par rapport au modèle politique et intégré sur lequel l'Europe communautaire s'est elle-même historiquement constituée).

Le développement du libre-échange est donc bien l'objectif fondamental de la nouvelle politique de coopération commerciale de l'Union européenne, même si par ailleurs l'instauration du libre-échange risque, à court terme, de faire porter l'essentiel des coûts d'ajustement sur les pays partenaires de l'UE : perte de recettes douanières pour les Etats, accroissement des importations de produits européens, effets déséquilibrants sur la balance de paiement et effets restructurant sur le secteur privé.

Aujourd'hui, la politique libre-échangiste prônée par la Commission pour faire évoluer les relations de l'Union européenne avec les pays entre parfaitement en résonance avec la doctrine multilatérale de l'OMC et, au-delà, avec la représentation libérale de l'économie mondialisée.

Sous l'impulsion de l'Organisation Mondiale du Commerce une page d'histoire de plus de trente ans va être tournée dans les relations économiques privilégiées entre l'Union Européenne (UE) et ses anciennes colonies d'Afrique-Caraïbes-Pacifique. En effet, l'Accord de Cotonou signé en juin 2000 avait déjà annoncé le début d'un nouveau type de coopération basé sur le principe d'un développement durable et l'intégration effective des pays ACP dans l'économie mondiale. Ce nouveau type de coopération dont la mise en œuvre du volet commercial avait été prévue pour le début de l'année 2008 est appelé Accord de Partenariat Economique (APE). Son objectif principal est la mise en conformité des arrangements et accords commerciaux entre les Etats ou groupes d'Etats avec les dispositions de l'OMC, notamment l'introduction de la réciprocité dans les relations commerciales entre l'UE et les pays ACP. Cette évolution des rapports entre l'Union européenne et les pays ACP suscite des interrogations.

Celles-ci portent notamment sur les effets de la suppression des préférences commerciales dont de nombreux pays ACP bénéficient. C'est d'ailleurs dans cette logique que la signature par certains pays de cet APE a été décriée par bon nombre de pays africains. Cet élan de protestations témoigne des faiblesses de cet accord.

Pourtant, cet accord fut conclu pour résoudre les lacunes des précédents accords de Yaoundé et de Lomé, autrefois considérés comme « *des rendez-vous pour un décollage économique des pays ACP* ». Les principaux objectifs de ces accords de coopération CEE, EU/ACP sont la réduction de la pauvreté et à terme son éradication et l'intégration progressive des Etats ACP dans l'économie mondiale. En d'autres termes, la coopération économique visait à sortir les pays ACP du sous-développement. Mais, *comment comprendre qu'après ces rendez-vous manqués, l'Accord de Cotonou qui avait pourtant suscité un espoir connaisse, au sujet de son volet commercial, des contestations ? Qu'est ce qui motive ces objections ? En quoi les effets de la suppression des préférences commerciales ne profitent pas aux pays ACP ?*

Ces questionnements posent autrement le problème épineux des conditions de négociation de cet accord et le rôle joué par l'OMC. Il invite aussi à interroger la nature de la coopération entre l'UE et les ACP et, notamment les objectifs liés à l'aide au développement dans le cadre de cette coopération. Sans pour autant omettre l'évaluation des politiques qui y sont mises en œuvre.

Les questions énoncées plus haut conduisent, par ailleurs, à porter un regard sur les intérêts des pays signataires de l'APE. En effet, il serait légitime de se demander ce que gagnent ces pays alors que la plupart des pays ACP décrient cet accord ? *Ces pays signataires, peuvent-ils s'affranchir des bénéfices des préférences commerciales dont ils jouissaient ?*

La réponse à cette question constituera l'un des axes de réflexion de ce travail de recherche. Toutefois, la préoccupation essentielle est de comprendre les changements intervenus dans le nouvel ordre du commerce mondial avec les influences d'une institution telle que l'OMC dans les enjeux commerciaux entre l'UE et les ACP.

Cette préoccupation conduit précisément à formuler la question centrale de l'objet de cette étude et à décliner son orientation.

Il s'agit de comprendre *En quoi le nouvel environnement économique mondial influence le nouveau partenariat entre l'UE et les pays ACP ?*

Pour tenter de répondre à la question posée ci-dessus, ce travail de recherche abordera dans une première partie, la coopération UE/ACP : de la solidarité à la concurrence (I) et s'intéressera dans une seconde partie à la pertinence de la coopération UE/ACP dans un monde en mutation (II).

PREMIERE PARTIE

LES RELATIONS UE/ACP : DE LA SOLIDARITE

A LA CONCURRENCE

CHAPITRE I : LA COOPERATION UE/ACP : UNE EXCEPTION A NORMALISER

Les relations entre l'Europe et le tiers-monde¹⁵ sont très anciennes. Elles ont connu une évolution dans le temps et dans l'espace. Le 28 février 1975, elles ont été concrétisées par la Convention de Lomé I. L'article 1 de cette convention stipule que : « Les Etats membres concluent cette présente convention en vue de promouvoir et d'accélérer le développement économique des pays ACP- pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ». A la veille du renouvellement de la Convention de Lomé IV qui expira en février 2000, plusieurs questions restaient posées, deux seront retenues: les relations UE/ACP ont-elles contribué au développement des ACP ? Quel bilan peut-on en tirer ? En quoi l'Accord de Cotonou est-il innovant ? Les réponses à ces principales questions s'articulent autour de deux points : les relations UE/ACP de Lomé à Cotonou : bilan et transfiguration d'une coopération (section I) et les principes structurants l'Accord de Cotonou (section II).

Section I : Les relations UE/ACP de Lomé à Cotonou : Bilan et transfiguration d'une coopération

Malgré des succès incontestables, le cadre de coopération depuis 1963 a atteint ses limites ; bien que doté en avantages unilatéraux financiers et commerciaux au profit des ACP, il est resté sans effet notable sur le rattrapage économique et social de ces pays par rapport au monde développé¹⁶. Le bilan contrasté des Conventions de Lomé (I) et le nouvel environnement économique mondial ont conduit à la signature de l'Accord de Cotonou en 2000 (II).

¹⁵ Expression utilisée pour la première fois par l'économiste français et non moins démographe Alfred Sauvy au début des années 1960 pour faire la distinction entre le monde développé occupant les trois tiers de la planète et le reste du monde pauvre et sous-développé se partageant le quart de l'humanité.

¹⁶ Sauf cas particulier de l'Ile Maurice.

Paragraphe I : Un bilan contrasté

L'évolution très contrastée de ces deux parties du monde (UE et ACP) au cours des cinquante dernières années a fragilisé une relation qui s'était ouverte dans l'euphorie de la fin de la Seconde Guerre mondiale. Prenant conscience de sa responsabilité dans la colonisation et du décalage économique croissant entre le Nord et le Sud, l'Europe en construction s'est attelée, dès le Traité de Rome, à une cause ambitieuse (A) ressentie comme une responsabilité¹⁷.

Les Conventions de Lomé visaient une progression parallèle des pays ACP vers le développement. Force est toutefois de constater que cet espoir ne s'est pas concrétisé d'où le bilan économique décevant (B).

A. Des objectifs ambitieux

La coopération nouée entre l'Union européenne et les pays ACP n'a pas d'autre exemple dans les relations établies entre Nord et Sud. Son originalité repose sur la recherche d'un véritable partenariat (1), la mise à disposition de ressources financières importantes (2) et enfin un régime commercial très favorable aux Etats ACP (3).

1. Un cadre d'action fondé sur le partenariat

La coopération, dont les principes et les modalités ont été fixés par les conventions successives, repose sur une base contractuelle, fruit de la négociation entre, d'une part, les Etats membres de l'Union européenne et d'autre part, les pays ACP.

En outre, dans ce cadre général, l'aide financière et technique accordée à chacun des Etats ACP est définie par une convention conclue sous la forme d'un programme indicatif national (PIN). Ce cadre contractuel présente deux avantages majeurs.

¹⁷ FELTZ Jean-Loup., Nouveaux accords ACP-UE, *Etudes* 2009/4, Tome 410, p. 452.

En premier lieu, il favorise le dialogue entre les deux parties. Le souci de préserver, au-delà même des négociations, des échanges entre les pays ACP et ceux de l'Union européenne qui s'est traduit par la mise en place d'un système institutionnel articulé autour de trois organes paritaires : le Conseil des ministres ACP-UE (doté de compétences assez étendues dans la mesure où il peut modifier ou compléter certaines dispositions de la convention, définir les règles de passation et d'exécution des marchés et contrats financés par le FED), le Comité des ambassadeurs ACP/UE, enfin l'Assemblée paritaire ACP/UE – structure de caractère parlementaire et sans doute l'élément le plus original du dispositif.

En second lieu, le partenariat présente un autre atout : il permet de garantir les engagements – financiers principalement souscrits par les pays européens sur la durée et il assure à la fois pour les Etats bénéficiaires la sécurité et la visibilité de l'aide¹⁸.

La coopération UE/ACP se caractérise aussi par un régime commercial privilégié en faveur des pays ACP.

2. Un régime commercial privilégié en faveur des pays ACP

Les produits des pays ACP disposent d'un accès préférentiel au marché communautaire sans qu'un avantage réciproque soit reconnu aux pays européens. La Convention de Lomé a en effet supprimé la condition de réciprocité que prévoyait la Convention de Yaoundé. Ainsi, les importations agricoles en provenance des pays ACP bénéficient de la franchise des droits de douane à l'entrée du territoire communautaire¹⁹. Si les produits relevant de la politique agricole commune (agrumes, céréales) qui représentent, du reste, une part marginale des

¹⁸ BRISEPIERRE Paulette., *Rapport fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur :*

- *le projet de loi autorisant la ratification de l'Accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part , et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part,*
- *et le projet de loi autorisant la ratification de l'accord interne entre les représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, relatif au financement et la gestion des aides de la Communauté dans le cadre du protocole financier et l'Accord de partenariat entre les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et de la Communauté européenne et ses Etats membres, signés à Cotonou (Bénin) le 23 juin 2000, et à l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions des la quatrième partie du Traité CE, N° 202, Paris, Sénat, janvier 2002, p.6.*

¹⁹ LEMESLE Raymond-Marin., (1996), *La Convention de Lomé : principaux objectifs et exemples d'actions 1975-1995*, Notes Africaines, Asiatiques et Caraïbes, p. 23.

ventes des ACP demeurent encore soumis à des restrictions quantitatives ou à des prélèvements prohibitifs, à l'inverse certains produits tropicaux (sucre, rhum, banane) couvert par les « protocoles produits » prévus par l'Accord de Lomé disposent d'un régime encore plus favorable que le dispositif général en faveur des ACP allant, dans le cas du sucre, jusqu'à une garantie des prix (pour des quantités déterminées, certes, mais cependant généreuses). Au total, la quasi-totalité des exportations des pays ACP – entre 95% et 98,5% accède sans droit de douane au marché communautaire²⁰.

Il apparaît plus avantageux que le système de préférences généralisées négocié dans le cadre du GATT pour les pays en développement. En effet, celui-ci repose non sur un accès libre mais sur des droits réduits. Il s'assortit en outre de restrictions quantitatives plus rigoureuses et plus nombreuses. Enfin, il peut être modifié de manière unilatérale alors que les modalités propres aux ACP le sont sur une base contractuelle, gage d'une plus grande sécurité.

Outre le régime commercial privilégié, les ACP bénéficient également d'une aide financière généreuse.

3. Une aide financière généreuse

L'aide accordée dans le cadre du FED prend la forme de dons. Elle est complétée par des prêts remboursables accordés à des conditions privilégiées par la Banque européenne d'investissement (BEI). Pour la période 1995-2000, les fonds gérés atteignent 1,6 milliards d'euros, soit une part marginale par rapport aux subventions²¹.

L'aide a vocation à financer des projets en faveur du développement. Elle prend aussi la forme d'un soutien au cours des matières premières grâce à la mise en place de deux fonds : le STABEX (Système de stabilisation des recettes d'exportation des produits agricoles) et le SYSMIN (Système de stabilisation des recettes des produits miniers).

²⁰ BRISEPIERRE Paulette, Rapport au Sénat, *ibid.*

²¹ BRISEPIERRE Paulette, Rapport au Sénat, *Ibid.*

- Le STABEX vise à garantir les recettes d'exportation pour une cinquantaine de produits de base agricole. Un produit est couvert par le mécanisme quand, au cours de l'année précédente, les recettes d'exportation qu'il a assurées ont représenté au moins 5% des recettes totales du pays concerné (1% pour les pays les moins avancés et les pays enclavés et insulaires). La compensation est accordée lorsque les recettes se sont réduites d'au moins 5% par rapport à la moyenne des six années précédentes. Une dizaine de produits : café, cacao, coton, thé, oléagineux, banane etc. absorbent près de la moitié du fonds.

- Le SYSMIN vise à apporter une aide aux pays exportateurs des minerais. Il couvre huit produits de base (bauxite et oxyde d'aluminium, cuivre et cobalt, fer, étain, phosphate, manganèse, or) et s'applique si, sur une période de deux ans années sur quatre précédent la demande, l'Etat intéressé a réalisé au moins 15% de ses recettes d'exportation grâce à l'un de ces produits ou au moins 20% (10% pour les PMA) de ses recettes grâce à l'exportation de tous les produits miniers confondus. La subvention peut être demandée lorsque les circonstances de caractère exceptionnel entraînent un recul de 10% de la capacité de production et d'exportation ou une contraction de 10% des recettes d'exportation par rapport à la recette moyenne des deux années précédentes.

Au total, les financements communautaires représentent le quart de l'aide multilatérale au développement. Conjuguée aux concours bilatéraux de chacun des Etats membres, l'aide européenne constitue plus de la moitié de l'aide publique au développement²².

La Convention de Lomé reposait sur le postulat d'une progression parallèle des différents pays vers le développement. Force est de constater que cet espoir ne s'est pas concrétisé. Les pays ACP, malgré des situations souvent très différentes, demeurent les laissés pour compte du mouvement de mondialisation²³.

²² BRUNEL Sylvie., (1997), *La coopération Nord-Sud*, Paris, Presses Universitaires de France, Collection Que sais-je ?, p. 28.

²³ GABAS Jean-Jacques (dir), (1999), *L'Union européenne et les pays ACP : un espace de coopération à construire*, GEMDEV, Paris, p. 67.

B. Un bilan globalement décevant

Les Conventions de Lomé reposaient sur le postulat d'une progression parallèle des différents pays vers le développement. Force est de constater que cet espoir ne s'est pas concrétisé.

Ce bilan se traduit par la marginalisation des pays ACP (1) d'une part, et par la stagnation des économies des pays ACP (2) d'autre part.

1. La marginalisation des Etats ACP

Cette marginalisation résulte de l'érosion des préférences commerciales (a) accordées aux Etats ACP et de la perte d'efficacité de ces préférences commerciales (b).

a. L'érosion des préférences commerciales

Si le phénomène de l'érosion des préférences commerciales accordées par la CEE aux Etats ACP est bien connu, les conséquences économiques et commerciales d'une telle évolution ne sont pas toujours clairement retenues.

Pour des pays dont la compétitivité internationale est faible (ce qui est le cas de la très grande majorité des Etats ACP), les préférences doivent, par la réduction ou la suppression des droits de douane, aboutir à un prix sur le marché européen pour les produits exportés qui sera plus attractif que les prix des Etats tiers ne bénéficiant pas des mêmes avantages douaniers.

Or, les tarifs douaniers des la CEE vis-à-vis des Etats tiers ont au depuis le début des années soixante, constamment évolué à la baisse : soit dans le cadre des accords multilatéraux du GATT, soit dans la cadre de la mise en œuvre des préférences généralisées vis-à-vis de l'ensemble des pays en développement, soit dans le cadre d'autres politiques régionales

préférentielles de la Communauté (relations commerciales CEE-AELE ou relations commerciales CEE- Pays méditerranéens)²⁴.

Toute évolution de longue période a entraîné une réduction de la marge préférentielle effective dont bénéficiaient à l'origine les Etats ACP. Or lorsque les préférences régionales tombent en-dessous de certains niveaux, variables selon les produits ou les secteurs, elles ne créent plus cette compétitivité organisée (basée sur les incidences respectives de tarifs douaniers différenciés) qui devraient permettre aux Etats ACP d'obtenir un débouché préférentiel garanti sur le marché de la CEE grâce à des prix inférieurs à ceux de la concurrence internationale.

A partir de certains seuils, les préférences perdent tout ou partie de leur efficacité commerciale et deviennent essentiellement nominales.

b. La perte d'efficacité des préférences régionales

L'évolution économique du continent africain où l'on trouve la majorité des Etats ACP, est à bien des égards catastrophiques.

De 1960 à 1989, la part du produit brut mondial qui revenait à l'Afrique est passée de 1,9% à 1,2% (alors que l'Afrique compte 9,5% de la population)²⁵. Selon la Banque Mondiale²⁶, dans la plupart des pays, le niveau de vie s'est amélioré, mais le cas par cas révèle des reculs spectaculaires dont la plupart ont été enregistrés en Afrique subsaharienne.

Une baisse globale de part de marché des ACP sur le marché européen s'observe : de 7% en 1975/76, elle se fixait à 3% en 2000/2001²⁷. Plus inquiétant, cette chute concerne les biens agricoles pour lesquels les ACP sont censés détenir un avantage compétitif. La comparaison de la dynamique commerciale ACP à celle des autres zones en développement.

²⁴FEUER Guy, (1994), *Les Etats ACP face au marché unique européen*, Economica, p.14.

²⁵PNUD, *Rapport sur le développement humain*, 1992.

²⁶Banque Mondiale, *Indicateurs sociaux du développement en 1991-1992*, 1992.

²⁷Déclaration ACP relative à la cinquième conférence ministérielle de l'OMC, 1.8.2003, WT/MIN (03)/4.

La comparaison de la dynamique commerciale ACP à celle des autres zones en développement (Nouveaux pays industrialisés asiatiques, pays méditerranéens, pays d'Amérique latine...) met en évidence le retard accumulé et la marginalisation progressive. Cette dernière ne peut être complètement expliquée par la nature des spécialisations puisque, même sur les produits primaires, les pays ACP régressent. On retrouve cette tendance à l'échelle mondiale pour les PMA par rapport à l'ensemble des PED²⁸.

Les gains de part de marché des pays du Sud dans leur ensemble (de 18% à 30%) entre 1970 et 2000 masquent une différenciation marquée entre les exportations des PMA et celles des autres économies en développement ; sur les trente dernières années, la croissance du commerce des marchandises de ces dernières a été quatre fois plus rapide que pour les premiers²⁹. Les Conventions de Lomé n'ont pas permis aux ACP d'enrayer le déclin commercial qui caractérise les pays en développement les plus pauvres. Dans les faits, l'avantage relatif accordé aux pays ACP a pu s'effriter par l'adoption d'autres politiques préférentielles de l'UE (SGP, Processus de Barcelone) et par le désarmement tarifaire multilatéral résultant des rounds commerciaux successifs.

La structure du commerce extérieur des ACP reste dominée par les produits de base qui représente 62% des exportations vers l'UE. De nombreux pays ACP sont dépendants de matières premières agricoles pesant pour plus de la moitié des flux ACP-UE. Ces données sont à mettre en perspective avec l'évolution des spécialisations pour l'ensemble des PED, telle qu'indiquée par l'OMC³⁰. A de rares exceptions (République dominicaine, Madagascar, Ile Maurice ou les pays de l'Union douanière de l'Afrique australe), les pays ACP n'ont pas connu de modification significative de leur spécialisation au cours des trente dernières années. Pour les deux tiers d'entre eux, les produits primaires continuent de représenter entre 60 et 100% de leurs exportations de marchandises. Dans le même temps, beaucoup de PED (hors ACP et économies pétrolières) ont connu une dynamique de spécialisation les conduisant vers une part majoritaire des produits manufacturés dans leurs flux d'exportation.

²⁸Sur les 78 ACP signataires de l'Accord de Cotonou, 55 sont membres de l'OMC et 40 sont considérés par les Nations unies comme des PMA.

²⁹Source : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, base de données.

³⁰Source : Nations unies, base de données *Comtrade*.

Au total, la tendance des flux ACP-UE semble plutôt dominée par les dynamiques de prix, ce qui conduit à s'interroger sur les instruments visant à corriger l'instabilité des recettes d'exportation.

Les mécanismes du STABEX et du SYMIN ont montré deux limites inhérentes à ce type de correctif. Tout d'abord, une compensation financière a posteriori voit son efficacité dépendre largement de l'enveloppe budgétaire prévue à cet effet. Un mécanisme, aussi généreux soit-il dans sa conception, se révélera finalement peu efficient si les financements qui lui sont attribués ne couvrent pas la totalité, ou une part significative, des demandes qui lui sont adressées. Tout au long des différentes conventions, le taux de couverture des systèmes de compensation n'a cessé de se détériorer, passant de 100% pour Lomé I à 43% pour Lomé IV. Si les montants effectivement déboursés ont été multipliés par 4, les transferts éligibles l'étaient par 10 sur la même période. Par ailleurs, doit être abordée la question plus large de l'évolution des termes de l'échange des pays ACP au regard de leur spécialisation primaire. Le débat initié dès les années 1950, avec les travaux de Prebisch et Singer, s'est poursuivi tout au long de la seconde moitié du XXème siècle. Les pays exportateurs de produits primaires seraient victimes d'une tendance déclinante des termes de l'échange. Le débat théorique a été sans cesse renouvelé par l'apport de nouvelles techniques statistiques³¹.

Sur le plan des politiques économiques, l'idée d'intervenir, a priori, sur le fonctionnement des marchés de matières premières à l'aide d'accords multilatéraux mettant à contribution les principaux producteurs et consommateurs a émergé dans les années 1950, avant de trouver une traduction multilatérale au cours de la première CNUCED (1964), par la mise en place de mécanismes de stocks régulateurs et des quotas de production et d'exportation pour cinq produits (café, cacao, sucre, étain, caoutchouc naturel). La tendance actuelle serait plutôt d'utiliser les instruments de marché pour se couvrir contre les risques, et non plus de chercher à manipuler les prix sur les marchés internationaux. Dans les conventions de Lomé, le mécanisme avait un caractère automatique, indépendant du contexte macroéconomique global et s'appliquait produit par produit.

³¹MONTALIEU Thierry et HAGUENEAU-MOIZARD Catherine., (2004), L'évolution du partenariat UE-ACP : de l'exception à la normalisation, *Revue Mondes en développement*, n°128 2004/4, p. 70.

En dépit de tous ces dispositifs, les ACP ne paraissent pas s'être approprié toutes ces propositions.

2. La stagnation

En dépit des efforts considérables pour créer des conditions d'une croissance et l'augmentation des revenus, celles-ci n'ont pas été au rendez-vous : le revenu par habitant en Afrique subsaharienne n'a progressé que de 0,3% par an entre 1960 et 2001³², contre plus de 4% pour l'ensemble des pays en développement³³. S'agissant du commerce, la part des ACP sur le marché européen a décliné de 6,7% à 2,7% entre 1975 et 1995³⁴, alors que l'ensemble des pays en développement est passé pour la même période de 18% à 30%. Cela s'explique par le poids économique relatif de ces pays. Sur les soixante-dix-neuf Etats ACP, quarante-et-un sont classés PMA, dont trente-quatre pour la seule Afrique subsaharienne ; cinquante-six seulement sont membres de l'OMC³⁵.

Outre la démonstration que l'ouverture au commerce ne peut profiter qu'à eux qui « ont quelque chose à commercer », c'est-à-dire qui possèdent une capacité d'offre en réponse à cette ouverture, les privilèges et protections offerts dans le cadre des conventions de Lomé se sont érodés de fait sous l'effet d'accords ultérieurs passés par l'UE dans le cadre du GATT puis de l'OMC. Ces accords destinés à faire progresser la concurrence internationale, ont réduit l'avantage comparatif accordé aux ACP qui n'avaient pas su en profiter dès son instauration au début de la relation ACP-UE³⁶.

³²*American Economic Review*, n°1, 2005, in FELTZ Jean-Loup., Nouveaux accords ACP-UE, *Etudes* 2009/4, Tome 410, p. 456.

³³Chine, Inde, Vietnam et Brésil compris.

³⁴Source : Rapport Eurostat.

³⁵FELTZ Jean-Loup., Nouveaux accords ACP-UE, *Etudes* 2009/4, Tome 410, p.456.

³⁶Brisepierre .P., *Rapport fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur :*

- *le projet de loi autorisant la ratification de l'Accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part , et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part,*
- *et le projet de loi autorisant la ratification de l'accord interne entre les représentants des gouvernements des Etats membres, réunis au sein du Conseil, relatif au financement et la gestion des aides de la Communauté dans le cadre du protocole financier et l'Accord de partenariat entre les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et de la Communauté européenne et ses Etats membres, signés à Cotonou (Bénin) le 23 juin 2000, et à*

Au total, l'appui privilégié de l'Europe aux Etats ACP pendant quarante ans n'a pas fait décoller économiquement ces pays défavorisés. Le constat est amer, d'autant plus qu'au cours de la même période les pays émergents et les pays riches continuaient d'accroître leur avance. Et même dans les cas où la présence de matières premières recherchées (pétrole, gaz, métaux ferreux, manganèse, uranium, phosphate...) a pu apporter des recettes significatives à leurs producteurs, le décollage économique n'a pas eu lieu.

La persistance de ce retard économique questionne dramatiquement, non seulement au regard de l'importance des efforts consentis, mais surtout en raison de l'absence de repères permettant la définition de nouveaux objectifs porteurs d'avenir. L'Afrique subsaharienne n'a pas assuré sa transition démographique : elle représentera 2 milliards d'habitants avant 2050, qui devront trouver sur place des emplois et un optimum de vie décent.

Des économistes se sont penchés sur les causes de cette stagnation préoccupante. La première analyse, qui se veut rassurante, a consisté à se demander où en serait la relation économique ACP-UE si rien n'avait été fait ; la réponse est incertaine mais laisse la place au bon sens, quelques fois contesté, qui considère le dialogue comme incontestablement porteur de progrès. En deuxième analyse, plus systématique, des comparaisons ont été établies avec des pays d'Asie et du monde arabe et montrent que les premiers ont décollé grâce à des politiques endogènes qui ne répondaient pas au cadre d'analyse standard de libéralisation et de bonne gouvernance, tandis que les seconds se sont trouvés piégés par ce cadre et ont connu des croissances faibles ou heurtées. Ainsi, l'inefficacité des politiques d'aide publique au développement pourrait venir du fait qu'elles ne sont pas assez élaborées, discutées, confrontées au sein même des pays concernés³⁷. De plus, l'approche purement quantitative et physique des leviers du développement ne rend pas compte d'une galaxie d'éléments démographiques, sociologiques, culturels et technologiques déterminants. Par exemple, un peuple peut connaître un fort développement plus en raison de la crédibilité de ses gouvernants que de la sophistication de son processus électoral ; de même la stabilité

l'affectation des aides financières destinées aux pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du Traité CE, N° 202, Paris, Sénat, janvier 2002, p.10.

³⁷Voir l'étude sur la gouvernance de MEISEL Nicolas et OULD AOUDIA Jacques, AFD, 2008.

politique³⁸ ou la prégnance d'ambitions collectives appropriées sont les vecteurs du développement économique³⁹.

C'est dans ce contexte de délicate remise en cause de l'aide publique au développement, dont l'Europe a eu conscience à la fin des années 1990, que s'est invitée sur la scène du développement à partir de 1993 une contestation croissante de pays en développement non-ACP à l'égard des privilèges obtenus de longue date par les pays ACP sur le marché européen. L'UE, le plus grand marché du monde (495 millions de consommateurs aujourd'hui), attise en effet les convoitises. Les procédures judiciaires agressives et coûteuses menées contre le régime UE-ACP devant l'ORD de l'OMC au sujet de produits « privilégiés » comme la banane, le rhum ou le sucre ont constitué un avertissement pour se conformer à la réglementation internationale de l'OMC.

Devant le bilan mitigé et les pressions croissantes de mise en conformité aux règles internationales, la Commission européenne a jugé utile de publier un Livre vert dont l'objectif était de « *revitaliser les relations ACP-UE, d'ouvrir de nouveaux horizons et d'accroître les chances de succès* ». Servant de base aux multiples consultations, il mit en perspectives quatre scénarios pour l'après Lomé⁴⁰.

La première option renvoyait au statut quo : il s'agissait de continuer Lomé par l'extension de la dérogation obtenue auprès de l'OMC.

La deuxième option revenait à fusionner Lomé et le SPG, et impliquait de facto la disparition du volet commercial dans les relations futures ACP/UE, puisque l'ensemble des PED (ACP et non ACP) auraient bénéficié des mêmes préférences non réciproques.

La troisième option proposait une réciprocité commerciale globale indifférenciée à travers un ALE signé entre l'UE et l'ensemble des pays ACP.

³⁸A ne pas confondre avec la confiscation du pouvoir.

³⁹Ces éléments doivent cependant être surveillés par la communauté internationale pour éviter des dérapages.

⁴⁰LOGOSSAH Kinvì, SALMON Jean-Michel et SOLIGNAC-LECOMTE Henri-Bernard, L'Accord de Cotonou et l'ouverture économique : un partenariat modèle entre l'UE et les pays ACP ?, *Revue Région et Développement*, n° 14 – 2001, p.5.

Enfin, la quatrième option prévoyait une réciprocité différenciée sur la double base des niveaux de développement (PMA, non PMA) et de l'appartenance régionale : l'idée de la réciprocité commerciale était donc maintenue, mais les PMA du groupe ACP pourraient bénéficier d'une discrimination positive.

Le livre vert conclut en la nécessité de maintenir la coopération UE/ACP, mais dans un cadre à la fois « rénové et élargi ». Il s'agit de maintenir les relations UE/ACP en tenant compte du nouveau contexte géopolitique lié à la fin de la guerre froide et au mouvement de mondialisation ; le système de préférences commerciales doit être mis en conformité avec les règles de l'OMC ; la participation de nouveaux acteurs du développement dits acteurs non étatiques (ANE).

Contraints d'évoluer vers une « normalisation » de leur régime atypique d'échanges, les ACP et l'UE ont signé pour vingt ans, non sans difficultés, la Convention de Cotonou qui prévoit l'intégration progressive des Etats ACP dans le jeu du commerce mondial.

Paragraphe II : L'Accord de Cotonou : genèse et innovations

L'Accord de Cotonou marque un tournant dans les relations entre l'Union européenne et les Etats ACP. Privilégiées depuis les Conventions de Yaoundé et surtout depuis les Conventions de Lomé, ces accords étaient caractérisés par la volonté des Etats européens d'aider le développement des ACP aussi bien par le moyen classique des subventions qu'en utilisant l'outil de la politique commerciale. Les Etats ACP bénéficiaient d'une large exemption de droits de douane pour leurs exportations à destination des Etats européens, sans condition de réciprocité. Ces règles douanières s'écartaient donc aussi bien du système de préférences généralisées que des zones de libre-échange autorisé par le GATT et n'avaient pu être conservées lors des négociations sur l'OMC à titre dérogatoire.

Il convient de voir dans un premier temps la genèse de l'Accord de Cotonou dans un premier temps (A) et dans un deuxième temps les principales innovations de celui-ci (B).

A. La genèse de l'Accord de Cotonou

Le nouvel Accord de partenariat succédant à la Convention de Lomé lie soixante-dix-neuf Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique à la Communauté européenne ; en effet, le Conseil ACP-CE ayant accepté la demande d'adhésion de six îles du Pacifique, membres du South Pacific Forum⁴¹, ces pays participent au nouvel accord. Il a été signé à Cotonou le 23 juin 2000, au terme d'une négociation difficile entamée en septembre 1998. Les grandes orientations de l'Accord ont fait l'objet d'intenses discussions depuis 1996 à partir du Livre vert de la Commission européenne. Un vaste débat public mené en Europe et dans les pays ACP sur la base de propositions et d'options contenues dans ce Livre vert, a permis de mesurer les attentes de changements nécessaires pour revitaliser le partenariat.

La réflexion engagée à partir de 1996 fait tout d'abord état des résultats mitigés des Conventions successives de Lomé.

Ensuite, le contexte international a fondamentalement changé. Les processus de mondialisation, les bouleversements technologiques, l'émergence de l'Organisation Mondiale du Commerce et de nouvelles règles commerciales internationales, nécessitaient une adaptation de la coopération ACP-CE pour mieux répondre aux défis et faire face aux risques accrus de marginalisation économique et financière de nombreux pays ACP. L'accroissement des flux d'investissements directs privés vers les pays en développement qui s'est produit au cours de la dernière décennie n'a pas profité à la majorité des pays ACP. L'ensemble des PMA a bénéficié de moins de 1% de ces flux. En outre, l'aggravation des situations de pauvreté et la nécessité de donner une priorité accrue aux dimensions sociales et environnementale des processus de développement devaient être dûment prise en compte.

Enfin, la diminution des efforts d'aide enregistrée au cours des quinze dernières années, passant de 0,33% du PNB des bailleurs de fonds à 0,22% en 1997, en légère hausse depuis lors (0,24% en 1999)⁴² et la nécessité d'en accroître l'efficacité ont contribué à motiver

⁴¹Il s'agit des pays suivants : Iles Cooks et Niue, la République des Iles Marshall, les Etats Fédérés de Micronésie, la République de Palau et la République de Nauru.

⁴²PERROT Danielle, (2007), *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : quel partenariat ?* Collection Rencontres Européennes, p. 30.

d'importantes réformes en matières de gestion de la coopération financière dans le cadre du nouveau partenariat ACP-CE.

En même temps, le nouvel accord de partenariat se fonde sur vingt-cinq années d'expérience. Les Conventions successives de Lomé ont constitué un modèle unique dans les relations Nord-Sud, combinant un régime négocié de préférences commerciales et d'importants montants d'aide.

Parmi les innovations, l'on peut souligner que l'accord a été conclu pour une durée de vingt ans, avec une clause de révision tous les cinq ans, et un protocole financier pour chaque période quinquennale. En ce qui concerne les accords commerciaux, un calendrier spécifique a été convenu, prévoyant les différentes étapes menant à la mise en place effective d'un nouveau régime compatible avec l'OMC.

Certains volets de l'accord seront révisés chaque année si cela s'avère nécessaire (les procédures de mise en œuvre de l'assistance financière ou les orientations de politiques sectorielles, par exemple). Le Conseil des ministres ACP-CE, qui se réunit en principe une fois par an, sera responsable de ces adaptations. Cela devrait conférer davantage de flexibilité au système de coopération.

Surtout le nouvel accord définit clairement une perspective qui combine la dimension politique, le commerce et le développement.

En quoi l'Accord de Cotonou est-il innovant par rapport aux conventions passées ?

B. Les principales innovations de l'Accord de Cotonou

L'Accord de Cotonou donne un nouvel essor aux relations entre les Etats ACP et l'Union européenne. Adoptant une approche globale et intégrée, il aspire à mettre en œuvre un

partenariat renforcé qui prennent simultanément en compte les composantes politiques, économiques, sociales, culturelles et environnementales du développement.

Globalement, l'accord marque un tournant décisif, à trois niveaux au moins⁴³ : l'accentuation de la dimension politique (1), de nouvelles approches partenariales (2), un cadre rénové pour les domaines classiques de la coopération (3).

1. L'accentuation de la dimension politique

L'importance nouvelle donnée à la dimension politique constitue une évolution majeure. Lors de la conclusion de l'Accord de Cotonou, les deux parties (ACP-UE) ont en effet souligné qu'un environnement politique garantissant la paix, la sécurité et la stabilité, le respect des droits de l'homme, de l'état de droit ainsi que de la bonne gestion des affaires publiques, faisait partie intégrante du développement à long terme⁴⁴.

Le changement entre le modèle de Lomé et le nouvel Accord réside tout d'abord dans une évolution des perspectives politiques (a). En outre, l'on assiste à un enrichissement de ses domaines d'intervention (b).

a. Le rôle clé du dialogue politique

Le dialogue politique joue un rôle clé pour le succès des activités de coopération au développement. Le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, ainsi que la dimension politique des stratégies de réduction de la pauvreté sont désormais reconnus comme faisant partie intégrante du développement. Le nouveau partenariat ACP – CE accorde dans ce contexte une attention particulière à promouvoir une participation plus étroite de la société civile, du secteur privé et des acteurs économiques et sociaux, comme facteur inhérent à la consolidation des démocraties et comme facteur d'amélioration de l'efficacité et de la viabilité des actions de coopération.

⁴³BILAL Sanoussi, HOUEE Sophie, SZEPESI Stefan, *La dimension commerciale du partenariat ACP – UE : L'Accord de Cotonou et les APE*, REXPACO, Document préparé pour le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) pour la direction économique de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie (AIF), n°60.octobre 2004, p.14.

⁴⁴Articles 8 à 13 de l'Accord de Cotonou.

Il sera conduit avec toute la flexibilité nécessaire et selon les besoins, sur une base formelle et informelle, à l'intérieur et en dehors du cadre institutionnel, au niveau national, régional ou du Groupe ACP. Les organisations régionales, sous régionales et les représentants de la société civile seront associés à ce dialogue⁴⁵.

b. L'enrichissement des domaines de dialogue politique

L'Accord ACP /CE est fondé sur un engagement mutuel de « bonne gouvernance », élément fondamental du partenariat, fait l'objet d'un dialogue régulier et constitue un domaine d'appui de la Communauté.

Dans ce cadre, l'Union européenne et les Etats ACP se sont mis d'accord sur une nouvelle procédure spécifique à appliquer dans les mesures appropriées pour prévenir et combattre la corruption constitue une véritable innovation, à la fois dans le contexte des relations UE – ACP et des relations internationales. Cette procédure sera appliquée non seulement en cas de corruption impliquant les fonds du FED mais aussi plus largement, dans tout pays où la Communauté européenne est financièrement impliquée et où la corruption constitue un obstacle au développement⁴⁶. Elle n'est donc pas limitée aux activités de la Communauté. Il s'agit là d'un aspect très important, étant donné la fongibilité des finances publiques. En adoptant une telle disposition dans leur Accord de partenariat, la Communauté et les Etats ACP donne ensemble un signal clair et positif aux contribuables et aux investisseurs européens, et aux bénéficiaires légitimes de la politique communautaire de développement.

Par ailleurs, le nouvel Accord comporte des dispositions novatrices reflétant un renouvellement de l'appréhension du partenariat.

⁴⁵MOREAU Françoise, L'Accord de Cotonou, genèse et architecture, in PERROT Danielle, (2007), *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : Quel partenariat ?*, p. 32.

⁴⁶Article 96 de l'Accord de Cotonou.

2. De nouvelles approches partenariales

Il s'agit en premier lieu de promouvoir des approches participatives en vue d'assurer l'implication de la société civile et des acteurs économiques et sociaux. Cette nouvelle approche s'imposait à la fois par rapport à une conception de plus en plus répandue des démocraties participatives et par rapport aux thèmes abordés dans la nouvelle coopération, à savoir la pauvreté, l'égalité entre les hommes et les femmes, le rôle du secteur privé ou encore la question des droits sociaux fondamentaux⁴⁷. En second lieu, la stratégie de développement doit se réaliser grâce à une approche intégrée centrée sur l'objectif de réduction de la pauvreté.

Le partenariat est centré sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale. Ceci reflète à la fois les engagements internationaux pris par les parties dans le cadre des conférences des Nations Unies et la volonté de l'Union européenne d'accorder une plus grande priorité aux problèmes de pauvreté dans sa politique de développement.

Les stratégies de développement sont abordées selon une approche intégrée prenant simultanément en compte les composantes politiques, économiques, sociales, culturelles et environnementales du développement. Par contraste avec les Conventions passées, le nouvel Accord propose une stratégie globale de développement qui requiert de la Communauté, des Etats membres et des partenaires ACP un effort concerté pour l'élaboration d'un cadre stratégique opérationnel et le recours à des indicateurs qualitatifs et quantitatifs permettant d'en évaluer systématiquement les résultats.

Cette approche intégrée traduit la complexité et le caractère multidimensionnel de la pauvreté. Elle met l'accent sur trois domaines prioritaires de la coopération : le développement économique ; le développement social et humain ; l'intégration et la coopération régionales.

⁴⁷MOREAU Françoise, *Opt.cit.* p. 34.

Le cadre d'appui aux stratégies de développement prévoit parallèlement la prise en compte systématique dans tous les domaines de la coopération de trois questions transversales : l'égalité entre les hommes et les femmes ; la gestion durable de l'environnement ; le développement institutionnel et le renforcement des capacités.

La définition d'une stratégie globale ne signifie pas que la Communauté doive être engagée activement dans tous les domaines de la coopération. Dans le cadre de cette approche, les priorités seront établies pays par pays et le principe de concentration sur un nombre limité de domaines d'intervention est désormais un élément-clé du partenariat. Ceci s'inscrit dans le cadre d'un effort de complémentarité accrue et d'une division du travail entre les différents bailleurs de fonds.

L'Accord de Cotonou propose une approche globale du développement qui définit les objectifs et les priorités stratégiques et abandonne la description détaillée des domaines de coopération que couvraient les deux-cent-douze articles correspondants de la Convention de Lomé IV révisée. *Un Compendium sur les stratégies de coopération*⁴⁸, définit les objectifs, les orientations de politiques et les lignes directrices opérationnelles dans les domaines ou secteurs spécifiques de coopération. Document de référence adopté par le Conseil ACP-CE, le *Compendium* sera mis à jour en fonction des besoins de la coopération, de l'évolution du débat international sur le développement et des meilleures pratiques en la matière.

Il demeure que des domaines antérieurs de coopération, loin d'être délaissés, bénéficient d'un cadre rénové.

3. Un cadre rénové pour des domaines classiques de la coopération

Cette rénovation se concrétise par un nouveau cadre commercial (a) et par une refonte de la coopération financière (b).

⁴⁸Article 20 § 3 de l'Accord de Cotonou.

a. Un nouveau cadre commercial

L'Accord ACP/UE offre un cadre destiné à favoriser les interactions entre la coopération commerciale et l'aide au développement.

Une des principales nouveautés de l'Accord de Cotonou concerne le régime commercial couvert par les articles 34 à 54 de l'Accord. L'objectif de la suppression progressive et réciproque des entraves aux échanges entre l'UE et les pays ACP, constitue le plus conséquent de l'AC (article 36.1). Il implique en effet la fin des mesures préférentielles qui ont caractérisé les Conventions de Lomé et prévoit l'établissement d'un cadre commercial compatible avec les règles de l'OMC. Aussi, à l'issue d'une période de transition qui devait aller jusqu'au 31 décembre 2007 et pour laquelle une dérogation aux règles du GATT a été obtenue, un nouveau régime commercial pourra être mis en place. Il se caractérisera par des accords de libre-échange réciproques entre l'Union européenne et des groupements régionaux de pays ACP, appelés Accords de partenariat économique (APE), ou le cas échéant un accord commercial alternatif compatible avec les règles de l'OMC. En prenant appui sur les groupements régionaux qui existants dans les pays ACP⁴⁹. Ces APE ont pour ambition de stimuler les investissements dans ces pays, et ainsi, faciliter l'intégration progressive de ces derniers dans l'économie mondiale. Mais au-delà des ambitions commerciales, ces APE sont considérés avant tout comme un objectif de développement et de réduction de la pauvreté des pays ACP.

A ces innovations en matière commerciale, s'ajoutent de profonds changements dans le domaine de la coopération financière.

b. La coopération financière

La Communauté a dans le cadre des différentes Conventions et au prix de tractations souvent difficiles lors des négociations, mobilisé des sommes croissantes au profit des Etats ACP. Pourtant si la masse financière a souvent été jugée insuffisante par les bénéficiaires, c'est

⁴⁹MOREAU Françoise, *Opt.cit.*

surtout le bilan de son utilisation qui a fait l'objet de critiques vigoureuses et convergentes. L'aide financière a tout spécialement été mise en cause lors de la réflexion initiée par la Commission dans son Livre vert. Il est donc apparu indispensable d'y apporter certains changements qui, s'ils vont dans le sens d'une plus grande cohérence, comportent encore de ce point de vue certaines insuffisances.

Chaque Convention avec les Etats ACP comportait un volet financier afin de répondre à leurs besoins de développement, toutefois le dispositif prévu dans leur cadre avait été régulièrement enrichi et reposait sur des instruments diversifiés et de plus en plus nombreux. Ce phénomène de sédimentation s'était de plus, accompagné d'un éclatement des modes de financement, chacun ayant ses propres règles et sa propre logique (STABEX, SYSMIN, aide programmable, l'appui à l'ajustement structurel etc.)⁵⁰.

Ces divers dispositifs constituaient des dons et n'avaient pas à être remboursés. S'y ajoutaient des capitaux à risques mobilisables sous forme de prêts, en général assortis de bonifications d'intérêts et/ou des prises de participation. Ceux-ci constituaient des ressources du FED mais ils étaient gérés par la Banque européenne d'investissement (BEI) ; quant à celle-ci, elle accordait aussi de son côté des prêts sur ses ressources propres, conformément aux stipulations financières des accords en vigueur.

Les divers instruments bien qu'obéissant à des logiques propres, avaient en pratique des interférences entre eux. Ainsi, l'appui à l'ajustement structurel était-il financé par des ressources affectées à la Facilité prévue à cette fin mais aussi, le cas échéant, par le programme indicatif national. Quant aux ressources du STABEX et du SYSMIN qui, depuis Lomé IV, n'avaient plus à être reconstituées par les bénéficiaires, elles étaient de plus en plus souvent utilisées pour procéder à des réformes économiques et institutionnelles dans les secteurs affectés par les fluctuations de cours ; cela les rapprochait des instruments appuyant l'ajustement structurel, mais sans avoir nécessairement l'efficacité car le versement

⁵⁰FLAESCH-MOUGIN Catherine, Les nouvelles logiques des la coopération financière, in PERROT Danielle, (2007), *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : Quel partenariat ?*, p. 319.

automatique des sommes pouvait, dans certains cas, avoir des effets contre-productifs et même retarder de nécessaires réformes⁵¹.

Face aux nombreuses critiques et en dépit des quelques améliorations effectuées par le Protocole de Maurice, le système financier devait être revu : l'Accord de Cotonou a donc cherché à le rationaliser dans un souci d'efficacité et de cohérence. Il substitue au large éventail d'instruments devenu synonyme de lourdeur, d'absence de transparence et de confusion, un système simplifié reposant sur deux enveloppes globales et redonne ainsi toute sa place à la programmation qui postule une réflexion sur les objectifs à atteindre et l'ensemble des moyens pour y parvenir au cours d'une période donnée.

L'objectif de la réforme du système de la coopération financière au développement est d'introduire une certaine souplesse et de renforcer l'efficacité et la cohérence de l'aide sans compromettre la prévisibilité, et récompenser les performances sans négliger l'accent mis sur la lutte contre la pauvreté prévue dans l'Accord de Cotonou (articles 62 à 83). Ainsi, l'AC ne prévoit plus que deux instruments financiers au titre du FED⁵².

- Une enveloppe de subventions à long terme destinée à financer une large gamme d'opérations de développement à long terme, telles que le soutien macroéconomique, les politiques sectorielles (par exemple l'éducation, la santé), le programme pour la démocratie, l'aide d'urgence, la réduction de la dette, etc. ; les programmes de soutien destinés aux acteurs non étatiques seront financés par le biais de subventions.
- Une facilité d'investissement servant à financer des opérations de développement émanant du secteur privé, appelée à remplacer le mécanisme de financement des capitaux à

⁵¹KOETSENRUIJTER Adrianus, Un nouveau mécanisme d'aide aux exportations : STABEX et SYSMIN, *Le Courrier ACP*, n°179, février-mars 2000, p.7.

⁵²L'Accord de Cotonou a une durée de vingt ans, mais tous les cinq ans, les parties doivent se mettre d'accord sur un protocole financier annexé à l'accord. Ce protocole indique le montant total des fonds réservés pour la coopération financière et technique dans les pays et régions ACP pour une période de cinq ans. Les ressources pour la coopération avec les pays ACP ne sont pas issues du budget général de l'UE, mais proviennent d'un fonds séparé, qui est le FED. Tous les cinq ans, les Etats membres de l'UE se mettent d'accord sur leur contribution au FED.

risques et de bonification d'intérêts. La Banque européenne d'investissement⁵³ est chargée de la gestion de ces ressources.

De plus pour la première fois dans l'histoire de la coopération ACP-UE, des révisions à mi-parcours basées sur les performances sont prévues. La révision à mi-parcours est l'occasion d'ajuster les stratégies d'intervention et de ressources financières y afférant, en fonction d'une évaluation des besoins et des performances. Cela témoigne d'une interdépendance accrue entre partenaire, et de l'émergence « d'intérêts communs ».

Il en résulte une structuration du partenariat autour de principes fondamentaux et de principes d'action.

Section II : Les principes structurants de l'Accord de Cotonou

L'Accord de Cotonou s'inspire d'un constat : la finalisation de la coopération au développement avec les Etats ACP a souvent été occultée par son instrumentalisation et hypothéquée par des procédures contestables en ce qui concerne son financement⁵⁴. Il importait de repenser la coopération en sauvegardant l'« acquis de Lomé », prolongement contractuel de l'« acquis communautaire », du moins ce qu'il avait en terme de prévisibilité ou de sécurité et de libéralisation des échanges. Il fallait définir de nouvelles ambitions en termes d'« objectifs ». Pour être inspirés de ceux de la politique européenne de coopération au développement, les objectifs du partenariat n'en devaient pas moins être formulés et hiérarchisés sur une base contractuelle. Les priorités du Traité CE, telles qu'établies à Amsterdam, n'étaient pas nécessairement celles de Etats ACP. Les nouveaux objectifs devaient structurer une politique partenariale autour de principes clairs à la fois mobilisateurs

⁵³La Banque européenne d'investissement est une institution de l'UE qui finance des projet d'investissement à la fois au sein de l'UE et dans les pays ayant signé des accords de coopération avec l'UE. Elle consent des prêts à des emprunteurs publics et privés pour soutenir des projets et programmes productifs et autres investissements visant à la promotion du secteur privé dans tous les secteurs de l'économie, tels que la production, les transports, les télécommunications, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, la production d'électricité etc. C'est la principale source d'investissement pour le secteur privé dans les pays ACP. Dans le cadre de la coopération ACP-UE, la BEI gère un volume de ressources de 3,9 milliards d'euros, ce qui représente environ 30% de la somme globale accordée au premier protocole financier de l'Accord de Cotonou.

⁵⁴Les ministres de la coopération réunis sous la présidence française le 30 juin 2000 ont d'ailleurs étendu leur réflexion en ce sens à l'ensemble de la politique de la coopération au développement. Voir JOSSELIN Charles :*Développement : Vers une identité européenne mieux affirmée ?* Ministère des Affaires étrangères, Présidence française de l'Union européenne, la Documentation française, septembre 2000, 70 pages.

et compatibles entre eux, et assurer ainsi une meilleure identification du nouveau système de Cotonou.

La mutation de la Convention de coopération en « Accord de partenariat », constitue un changement historique fondamental. Elle témoigne d'une interdépendance accrue entre partenaires, et de l'émergence d'intérêts communs⁵⁵. L'Accord de Cotonou révèle en effet un attachement, en particulier, à l'économie de marché, et à l'émergence d'une société civile active organisée. Il en résulte une structuration du partenariat autour de principes fondamentaux (I) et de principes d'action (II).

Paragraphe I : La quête de cohésion partenariale autour de principes fondamentaux

La cohésion partenariale n'est ni un objectif reconnu, ni même un objectif susceptible d'être atteint en raison des situations économique, sociale et historique de chaque pays partenaire. Elle peut néanmoins être appréhendée comme une quête dont témoigne la liste des principes fondamentaux auxquels ont souscrit les parties au partenariat. Envisagée comme telle, la quête de la cohésion par les partenaires peut alors s'avérer légitimante, innovante et stimulante. L'analyse de cette triple fonction sur la base de principes fondamentaux de l'Accord de partenariat permet de constater combien elle structure l'Accord et inspirent les politiques qui en découlent⁵⁶.

A. La cohésion légitimant l'égalité des partenaires dans le respect d'éléments ou principes essentiels

La quête de cohésion des partenaires est mise en valeur par la consécration officielle du principe fondamental d'égalité des partenaires, dans le respect d'éléments dits essentiels⁵⁷ de

⁵⁵RAUX Jean, Les principes structurants de la nouvelle politique envers les Etats ACP, in PERROT Danielle, (2007), *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : Quel partenariat ?*, p.42.

⁵⁶ RAUX Jean, *Ibid.*

⁵⁷ A l'exception de la bonne gestion des affaires publiques, dite élément fondamental, mais non essentiel.

l'Accord de partenariat. Ce principe témoigne de la volonté partagée des parties contractantes de donner de la légitimité à leur nouveau partenariat.

1. Le principe de l'égalité des partenaires

Le principe de l'égalité des partenaires est le principe qui témoigne le plus du caractère partenarial des relations. A lui seul, il occulte la quête de cohésion à l'échelle des relations entre parties contractantes. Les Etats partenaires apparaissent en effet dans toute leur souveraineté. Comme tels, ils sont également présents dans toutes les institutions paritaires et ils « déterminent souverainement les stratégies de développement de leurs économies et de leurs sociétés »⁵⁸. L'action de la Communauté et de ses Etats membres, dans le cadre de la coopération, se conçoit en conséquence comme un appui, un soutien, un encouragement ou une contribution. Le champ de la coopération est d'ailleurs qualifié institutionnellement de « domaines d'appui »⁵⁹. Si les Etats ACP consentent à s'engager dans la voie de la coopération commerciale et économique, notamment par le biais d'une coopération régionale, celle-ci doit se fonder sur un partenariat véritable, stratégique et renforcé. L'importance appropriée donnée au développement du commerce ne se conçoit également que dans le cadre des stratégies de développement des Etats ACP qui bénéficient du soutien communautaire. Les signataires de l'Accord de Cotonou sont devenus coresponsables du développement.

Une reconnaissance de l'égalité souveraine des Etats en tant que principe de base du partenariat ne pouvait cependant pas être officialisée sans une compensation mutuellement acceptée. La consécration de l'égalité a lieu en effet dans le respect des éléments essentiels de l'Accord de partenariat, c'est-à-dire dans le respect des principes de caractères essentiel ou pour le moins de caractère fondamental.

⁵⁸Accord de Cotonou., article 2, 1^{er} tiret.

⁵⁹Intitulé du chapitre 2, in 3^{ème} Partie, Titre I (articles 21 à 23) de l'Accord préc.

2. Les principes de caractère essentiel ou s fondamental

Les Etats ACP déterminent souverainement leurs stratégies de développement dans le respect des éléments essentiels au sens de l'article 30 de la Convention de Vienne sur le droit des traités sont : « le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit ».

Il s'agit d'éléments sur lesquels se fonde le partenariat ACP/UE, et qui inspirent les politiques internes et internationales des parties. Il n'est donc pas exagéré de parler de principes essentiels indissociables des principes fondamentaux de l'article 2, notamment du principe de l'égalité des partenaires. La bonne gouvernance des affaires publiques constitue cependant un cas à part, puisqu'elle n'est pas un élément essentiel mais seulement un élément fondamental ; plus largement, l'Accord de partenariat aborde aussi la question de la bonne gouvernance.

Le respect des droits de l'homme dans leur ensemble, y compris les droits sociaux fondamentaux, est postulé par la coopération dans la mesure où elle vise un développement durable centré sur la personne humaine qui en est l'auteur et le bénéficiaire principal⁶⁰. Quel que soit le système d'engagements internationaux auxquels les parties se réfèrent, celles-ci sont attachées à la dignité de l'homme et les droits de l'homme sont appréhendés dans leur universalité, leur indivisibilité et leur interdépendance.

Comme tels, ils doivent être protégés et promus, qu'ils soient civils, politiques, économiques, sociaux et culturels⁶¹. L'égalité des hommes et des femmes, principe transversal, prend tout son sens dans ce contexte. De même, le respect et la promotion des droits de l'homme sont indissociables de la démocratisation.

Le respect des principes démocratiques n'est pas un produit d'exportation. Les principes démocratiques sont en effet des principes universellement reconnus. Ils fondent l'organisation de tout Etat partenaire pour assurer la légitimité de son autorité, la légalité de ses actions. Ils inspirent le système constitutionnel, législatif et réglementaire ainsi que l'existence de mécanismes de participation, alors même que chaque pays développe sa culture démocratique.

⁶⁰Accord préc., article 9 §1.

⁶¹Accord de Cotonou., voir notamment article 25 §1 g), article 25 §3, articles 26 a).

Le système institutionnel partenarial, notamment l'Assemblée paritaire en est la traduction.

Le respect de l'Etat de droit, démocratiquement fondé, inspire les structures d'un Etat juridiquement organisé avec répartition de compétences et attribution de pouvoirs, et la garantie judiciaire de droit de grâce à des moyens effectifs et accessibles de recours légal dans le cadre d'un système indépendant caractérisé par l'égalité devant la loi. L'évocation d'un régime de droit en exergue de la présentation globale des principes fondamentaux et comme fondement de la coopération ACP-CE laisse à penser qu'il s'agit là d'un principe fondamental.

Les trois éléments essentiels peuvent globalement être qualifiés de principes fondamentaux de caractère essentiel. Tous trois sont en effet liés très étroitement aux principes fondamentaux et à leur mise en œuvre. Ils ont le privilège d'être considérés comme des principes fondamentaux de caractère essentiel, puisqu'en tant qu'éléments essentiels de l'Accord, leur violation peut être sanctionnée, sans aucune restriction.

En revanche, tel n'est pas le cas de la bonne gestion des affaires publiques. Il s'agit seulement d'un élément fondamental du partenariat, compte tenu du refus des parties contractantes de l'assimiler à un élément essentiel pour ne pas avoir, a priori, à en sanctionner la violation. Alors que la violation d'éléments essentiels peut être frappée de sanctions, seuls les cas graves de corruption active et passive constitue une violation de bonne gestion des affaires publiques. Cette dernière fonde le partenariat ACP/UE, au même titre que le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit, et, à ce titre, inspire les politiques internes et internationales de l'Accord. Paradoxalement, il est concevable de parler d'un principe fondamental, mais non d'un principe essentiel.

La bonne gestion des affaires publiques est définie par l'Accord de Cotonou comme « la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue d'un développement équitable et durable »⁶². Transparence, responsabilité, traitement équitable et durabilité en sont les mots clés.

⁶²Accord de Cotonou., article 9§3 al. 1^{er}.

Les frontières de l'environnement politique nécessaire à la bonne gestion des affaires publiques pourraient même être reculées pour atteindre la « bonne gouvernance », notion encore plus large et plus globalisante. Elle est retenue par l'Accord pour caractériser l'approche appropriée à l'adoption de stratégies de développement, la consolidation de la démocratie ou celle des économies des Etats ACP fondées sur les principes de l'économie du marché, notamment par le recours à des règles de concurrence transparentes, la compétitivité et des politiques saines en matière économique et sociale. En revanche, ces principes n'auraient été considérés comme des principes de caractère fondamental, ou, a fortiori, de caractère essentiel, même s'ils peuvent favoriser l'expression d'autres principes fondamentaux du partenariat : une participation active des populations, une appropriation des stratégies de développement, une différenciation des partenaires sous le signe d'une cohésion innovante.

B. La cohésion innovante : la participation des populations en vue de l'appropriation du développement sous réserve de différenciation des partenaires

La quête de cohésion des parties à l'Accord de partenariat se singularise par un appel aux populations. Les Etats partenaires n'ont pas renoncé à jouer un rôle principal, mais ils ont pris conscience des limites de leurs capacités et mesuré l'intérêt des expériences de coopération décentralisée réalisées depuis Lomé IV et poursuivies sous le signe de l'Accord de Maurice. Ils invitent désormais les populations à s'engager dans la voie de la participation⁶³ et encourageant chaque partie concernée à l'appropriation de sa propre stratégie de développement, sur la base d'une éventuelle différenciation⁶⁴, compte tenu d'un certain nombre de paramètres de développement.

⁶³Article 2, 2^{ème} tiret, *Ibid*

⁶⁴Article 2, 1^{er} tiret *in fine*.

1. Le principe de participation

Le principe fondamental de participation ne peut être apprécié sans que soient évoqués les acteurs invités à participer et sans que soit apprécié le type de participation.

a. La typologie des acteurs invités à participer

La participation doit être évoquée dans un esprit d'ouverture. La liste des acteurs ne saurait donc être exhaustive. Le partenariat est ouvert à différents types d'autres acteurs (que les Etats eux-mêmes) en vue de favoriser la participation de toutes (sans exception) les couches de la société (dans leur variété), du secteur privé (personnes physiques ou morales) et des organisations de la société civile dès lors qu'ils concourent à la vie politique économique et sociale.

Il est donc possible d'évoquer des autorités publiques infra-étatiques, qu'elles soient locales ou régionale (de plus en plus présentes en tant que bailleurs de fonds, pour des transferts de savoir-faire de leurs agents ou pour des échanges de populations), de même que d'autres acteurs publics, comme en France, les chambres consulaires (chambres de commerce, chambres d'agriculture qui ont fréquemment l'expérience d'une coopération décentralisée) ; les acteurs du secteur privé (entreprises, sociétés...), y compris les partenaires sociaux (syndicats...) ; la société civile propre à chaque Etat : association, ligues des droits de l'homme, association de défense des femmes, y compris les organisations communautaires, les ONG à but non lucratif⁶⁵.

b. Les types de participation

Les partenaires, à quelque échelon qu'ils soient, doivent pouvoir participer à la vie économique et sociale dans le respect de la souveraineté de chacune des parties contractantes.

⁶⁵Accord de Cotonou., article 7, et Déclaration commune relative aux acteurs du partenariat.

La seule limite qui puisse leur être opposé est de ne pas s’immiscer dans la vie politique de l’Etat partenaire. La quête de cohésion trouve ses limites dans son caractère partenarial.

Les acteurs non étatiques du partenariat peuvent donc avoir un rôle complémentaire et apporter une contribution potentielle au processus du développement, analogue au rôle et à la contribution des acteurs non étatiques de chaque Etat ACP⁶⁶. Et ces acteurs non étatiques, informés et impliqués dans la coopération partenariale, notamment dans la mise en œuvre de projets et programmes peuvent recevoir un appui, y compris financier. La participation sur la base du partenariat ouvre ainsi la voie à l’appropriation et réciproquement.

2. Le principe d’appropriation

L’appel à la participation devient novateur lorsqu’il révèle sa finalité exprimée dans un principe fondamental corollaire : l’appropriation⁶⁷.

La participation de chaque population concernée, appuyée notamment par l’Union européenne et ses Etats membres, stimulée éventuellement par la régionalisation, ne peut en effet prendre une signification pour réussir pleinement que si elle se traduit dans et par une appropriation de la stratégie de développement du pays concerné, par sa propre population. Elle se trouve activée dans l’hypothèse d’un appui financier spécifique.

a. L’implication des acteurs non étatiques

Les acteurs non étatiques sont impliqués en particulier dans les domaines qui les concernent directement. Ils le sont même dans le dialogue politique où les représentants de la société civile sont associés.

⁶⁶GAHAMANYI MBAYE Bibiane, DANSOKHO Mamadou et DIOUF, *Explique-moi l’Accord de partenariat ACP-CE*, Manuel de facilitation à l’intention des acteurs non étatiques de l’Afrique de l’Ouest, édité par la Fondation Friedrich Ebert et Enda Tiers-Monde, p.56.

⁶⁷Accord de Cotonou., article 2, 1^{er} tiret, *in fine*.

Les acteurs non étatiques sont impliqués dans la mise en œuvre de projets et programmes de coopération dans les domaines qui les concernent directement ou ceux dans lesquels ils possèdent un avantage comparatif. Ce peut être le cas, par exemple, en ce qui concerne la coopération en matière d'investissement et de développement du secteur privé, en particulier pour ce qui concerne la promotion des liens, des réseaux et de la coopération entre les entreprises. Ce peut être encore plus indispensable en ce qui concerne la participation égale des hommes et des femmes à tous les secteurs de la vie politique, économique et sociale.

Il faut que les femmes elles-mêmes s'impliquent dans leurs associations avec l'appui de leurs partenaires⁶⁸.

La prévention des conflits et leur règlement se fondent sur le principe d'appropriation. La solution est autant entre les mains des populations que des Etats. La réconciliation des peuples, la réinsertion sociale des anciens combattants ainsi que celle des enfants soldats doivent mobiliser les populations avec l'appui de l'Union européenne, des autres Etats ACP et de leurs propres populations.

b. Une implication activée par un appui financier

Les acteurs non étatiques peuvent également recevoir des ressources financières en vue d'appuyer les processus de développement local qui mobilise le plus aisément les populations⁶⁹. La réussite implique cependant qu'en tous domaines, la participation et l'appropriation soient envisagées en fonction des caractéristiques de chaque partenaire. La différenciation est de règle.

3. Le principe de différenciation

La différenciation est un principe fondamental. Il ne saurait y avoir a priori de solution uniforme. La quête de cohésion partenariale n'est acceptable que si elle est modulée en fonction de paramètres imposés par la situation propre de chaque pays, ou graduée en fonction de paramètres imposés par la situation propre de chaque pays, ou graduée en

⁶⁸Accord de Cotonou., article 31b).

⁶⁹*Ibid.*, article 4, 2^{ème} tiret.

fonction de données objectives à la base de catégories de pays appelant à un traitement particulier. Enfin un avantage comparatif peut favoriser la régionalisation elle-même érigée en principe fondamental.

a. Les traitements modulables en fonction de la situation des partenaires

Les modalités et priorités de la coopération peuvent varier selon l'Accord de partenariat, en fonction de plusieurs critères. Ce sont le niveau de développement du partenaire ; ses besoins, par exemple dans un conflit ou après une catastrophe naturelle ; ses performances ; la stratégie de développement à long terme dont il s'est doté.

L'appui n'est donc pas identique d'un Etat à l'autre, il n'est pas identique dans le temps.

b. Les traitements particuliers de caractère catégoriel

L'Accord de partenariat réserve un traitement particulier de caractère compensatoire soit aux Etats enclavés ou insulaires, naturellement vulnérables, soit aux pays les moins avancés, soit enfin aux Etats en situation de post-conflit. Les mesures peuvent être globales ou viser chacune des catégories.

Les mesures globales visent au renforcement de la coopération régionale qui est la marque d'une cohésion plus avancée ; à l'établissement ou au développement d'infrastructures de transports et de communications ; à l'ajustement structurel dans sa dimension sociale, à la mise en œuvre de stratégies alimentaires et programmes intégrés de développement ; enfin à l'exploitation et à la commercialisation des produits de la pêche marine ou continentale.

Des dispositions spécifiques propres à chaque groupe d'Etats (enclavés, insulaires, PMA, post-conflit) existent dans différents chapitres de l'Accord. Celles-ci doivent leur permettre de surmonter les difficultés géographiques et naturelles, qui freinent leur développement, ou de résoudre les graves difficultés économiques et sociales, qui entravent leur développement et peut-être favoriser leur insertion régionale.

La régionalisation est évoquée de pair avec la différenciation. Elle singularise la différenciation et la justifie, plus qu'elle n'ajoute à celle-ci. Ainsi, une importance particulière est accordée à la dimension régionale. La preuve est donnée globalement au bénéfice des PMA, des Etats enclavés ou insulaires. Apparemment, la régionalisation participe donc à la fixation de la différenciation.

Il est néanmoins possible d'envisager une autre lecture de L'Accord et d'analyser la régionalisation comme un principe fondamental dissociable du propre champ de la différenciation : la coopération et l'intégration régionale et sous-régionale peuvent concerner éventuellement les PTOM et les régions ultrapériphériques. La régionalisation paraît bien avoir une existence propre et une portée générale. Elle prend aujourd'hui toute sa dimension par rapport à l'objectif d'insertion harmonieuse dans le commerce mondial. Il ne s'agirait plus de la quête d'une cohésion partenariale mais de cohérence. Le dialogue peut en décider autrement.

C. La cohésion stimulante : le dialogue en vue du respect des engagements mutuels

La quête d'une cohésion partenariale s'exprime pour le mieux dans le dialogue. Ce dernier n'existe pas par lui-même. Il ne s'agit pas d'une procédure dépourvue de signification, mais d'un principe finalisé. Le dialogue doit assurer le respect des engagements pris par les parties dans le cadre de leur dialogue sont au centre du partenariat et des relations de coopération. Le dialogue occupe ainsi un rôle central⁷⁰. Il doit stimuler les partenaires et les inviter à plus de cohésion.

Le dialogue trouve son prolongement dans le dialogue politique qui en est la forme élaborée. De part ses finalités, de par l'étendue de son champ, de par sa forme, le dialogue politique caractérise le dialogue en général.

Le dialogue, d'essence politique, est régulier, global et approfondi conduisant ainsi à des engagements mutuels.

⁷⁰Accord de Cotonou., article 2, 3^{ème} tiret.

1. Un dialogue régulier

Régulier, le dialogue doit permettre d'échanger des informations, d'encourager la compréhension mutuelle. Le dialogue apparaît comme un lien fondamental entre partenaires. Quel qu'en soit le niveau, qu'il soit national, régional, subrégional, il permet même d'assurer la consistance en facilitant définition de priorités et de principes communs ainsi que le développement cohérent, en permettant de reconnaître les liens existant entre divers domaines de la coopération prévus par l'Accord⁷¹.

Le dialogue, en tant que principe, ne saurait d'ailleurs se conformer aux seules relations CE-Etats membres/Etats ACP. Le dialogue doit faciliter les consultations entre parties au sein des enceintes internationales. Cette poursuite du dialogue est capitale, car la Communauté, ses Etats membres et les Etats ACP réunis doivent être à même d'échapper à l'empreinte américaine et de défendre un modèle différencié dans les enceintes internationales, dès lors qu'il y est question de définir des règles et des normes internationales concernant le commerce, l'investissement, l'environnement, la santé ou la culture ou d'y défendre un certain idéal social.

2. Un dialogue global

Global, le dialogue porte en effet sur l'ensemble des objectifs et finalités définis par l'Accord ainsi que toutes les questions d'intérêt commun, régional ou sous-régional. Le champ du dialogue est donc étendu et généralisé à toutes les questions, quel qu'en soit le niveau de coopération. Par le dialogue, les parties contribuent à la paix, à la sécurité et à la stabilité, et à promouvoir un environnement politique stable et démocratique, c'est là un objectif qui mérite une attention régulière et une approche globale.

Pour être global, le dialogue n'en est pas moins concret. Aussi englobe-t-il également les stratégies de coopération ainsi que les politiques générales et sectorielles, y compris

⁷¹*Ibid.*, article 8§2.

l'environnement, l'égalité hommes/femmes, les migrations et les questions liées à l'héritage culturel. Le dialogue peut donc être thématique ou relever d'une approche transversale.

L'étendue du dialogue ne fait cependant pas obstacle à ce qu'il se concentre sur des thèmes politiques spécifiques présentant un intérêt mutuel ou général en relation avec les objectifs énoncés de l'Accord (commerce des armes, dépenses militaires excessives, drogue, criminalité organisée, discrimination ethnique, religieuse ou raciale). C'est même pour ces questions les plus délicates que le dialogue est nécessaire. Celui-ci y trouve sa justification.

L'étendue du dialogue contraint même à dégager des priorités. Selon l'Accord, «les politiques générales visant à promouvoir la paix ainsi qu'à prévenir, gérer et résoudre les conflits violents, occupent une place importante dans le dialogue, tout comme la nécessité de prendre pleinement en considération l'objectif de la paix et la stabilité démocratique lors de la définition de domaines prioritaires de la coopération »⁷².

Il n'y a rien d'étonnant puisque la promotion des droits de l'homme, les processus de démocratisation, la consolidation de l'Etat de droit constituent des éléments essentiels du partenariat, et que la bonne gestion des affaires publiques en est un élément fondamental. En tant que tels, ces domaines constituent un élément important du dialogue politique. Les parties à l'Accord, en conséquence, accordent une importance particulière aux évolutions en cours et au caractère continu des progrès effectués. Le dialogue débouche donc sur une évaluation régulière et justifie un appui aux réformes politiques, institutionnelles et juridiques, et au renforcement des capacités des acteurs publics, privés et de la société civile, dans le cadre des stratégies qui sont décidées d'un commun accord entre l'Etat concerné et la communauté.

Le commun accord, néanmoins, n'est pas négligeable, car le partenariat est respectueux de l'égalité des acteurs et ne se conçoit que dans l'équilibre du dialogue qui le sous-tend.

3. Un dialogue équilibré

Equilibré, le dialogue est fondé sur l'égalité formelle des partenaires, quel que soit le déséquilibre réel des parties en présence : Communauté et Etats membres, ou Etats ACP. A

⁷²Accord de Cotonou, article 8§5.

cet égard, le Conseil des ministres, lieu privilégié du dialogue politique, est une institution mixte dont la composition et le fonctionnement sont paritaires. Il ne peut se prononcer que par un commun accord des parties. Néanmoins, l'évaluation régulière des éléments importants du dialogue tient compte de la situation économique, sociale, culturelle et historique de chaque pays. L'équilibre peut donc justifier un traitement inégal à titre compensatoire.

Formel ou informel, le dialogue peut se dérouler dans le cadre institutionnel, mais aussi en dehors de celui-ci, sous la forme et au niveau les plus appropriés, y compris au niveau régional, sous-régional ou national. Le principe d'équilibre demeure néanmoins la règle dans toutes les hypothèses.

4. Un dialogue approfondi

Approfondi, le dialogue peut l'être en raison de la concentration des thèmes auxquels il donne lieu, ainsi que des domaines prioritaires essentiels, sur lesquels il porte. Il peut l'être également en raison de son caractère institutionnel, en particulier dans le cadre du Conseil des ministres qui peut arrêter des principes communs d'action, ainsi, est-il à même de renforcer la cohérence et la complémentarité entre les différents secteurs de coopération. Le Conseil peut également prendre des décisions qui sont obligatoires pour les parties, et ainsi contraindre les partenaires à appliquer l'Accord de partenariat, ou prendre lui-même des mesures d'application.

Dans tous les cas, le dialogue apparaît au service d'engagements mutuels qu'il importe de mettre en œuvre avec cohérence, dans l'esprit de l'Accord de partenariat.

Paragraphe II : Une approche partenariale cohérente, la base de principes d'action

La cohérence, évoquée expressément à maintes reprises par l'Accord de partenariat, n'est pas explicitée comme telle dans des principes fondamentaux. Plusieurs principes implicites ou énoncés de façon éparses témoignent pourtant d'un état d'esprit ou d'une recherche de cohérence synonyme de rationalisation, de coordination ou de complémentarité, de concordance ou de compatibilité, d'ordonnement logique et efficace. La cohérence partenariale apparaît comme le relais naturel de la quête de cohésion partenariale et comme le meilleur viatique censé y conduire. La cohérence vise ainsi les partenaires (A), les politiques et les instruments (B).

A. La cohérence entre acteurs : la coopération loyale et la coordination des partenaires

Le partenariat, plus qu'une simple coopération implique un engagement loyal des parties contractantes en ce qui concerne l'Accord qui le fonde, en vue d'en favoriser l'exécution. Il n'est pas abusif d'évoquer un principe de coopération loyale destiné à inspirer l'action réciproque des partenaires. La multiplicité de ces derniers, d'un côté ou de l'autre des parties contractantes, pouvant cependant faire obstacle à cette coopération loyale, le principe de coordination des partenaires en est le corollaire naturel.

1. Le principe de coopération loyale

L'article 3 de l'Accord de Cotonou prend place dans un chapitre I sous couvert des « Objectifs et principes », après l'article 1^{er} consacré aux « Objectifs du partenariat » et l'article 2 aux « Principes fondamentaux ». Il est conçu, selon son intitulé, en vue de la « Réalisation des objectifs ». Il s'agit donc bien principe d'action. Il peut être perçu comme le pendant de l'article 10 du traité CE, sous réserve que chaque partie contractante agit pour ce qui le concerne. La coopération loyale est a priori beaucoup plus conçue en fonction de l'Accord ; elle a néanmoins, à l'évidence, une incidence directe sur les relations entre

partenaires. Cela peut être vérifié en ce qui concerne les obligations qui en découlent à un triple niveau.

a. L'obligation de faire

Les parties contractantes doivent prendre des mesures positives de deux sortes. Chaque partie contractante, en ce qui la concerne, doit adopter des mesures propres à l'exécution des obligations découlant de l'Accord de partenariat. Une obligation fait écho au principe fondamental du respect des obligations mutuelles. Chaque partie doit donc, selon le cas, adopter des mesures générales ou des mesures particulières qui pourront elles-mêmes faire l'objet de procédures de communication graduées, selon qu'elles peuvent avoir une incidence sur l'autre partie contractante, conformément aux dispositions spécifiques de l'Accord.

Chaque partie contractante, toujours en ce qui la concerne, doit procéder à l'adoption de mesures de nature à faciliter la réalisation des objectifs de l'Accord. A cet égard, les partenaires sont invités à établir des liens entre acteurs européens et ACP, et à renforcer des réseaux d'échanges d'expertise et d'expérience entre les acteurs⁷³ et à favoriser ainsi leur évaluation.

b. L'obligation de ne pas faire

Les parties contractantes ont souscrit un engagement aux termes duquel ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril les objectifs du partenariat⁷⁴, tels qu'ils sont explicités pour la mise en œuvre des stratégies de coopération. Pour la coopération économique et commerciale ou pour la coopération relative au financement du développement en vue d'une approche complémentaire qui doit elle-même être préservée⁷⁵.

⁷³Accord de Cotonou., article 5.

⁷⁴*Ibid.*, article 3, *in fine*.

⁷⁵Accord de Cotonou., article 18.

c. L'encadrement approprié

L'exécution des engagements, faute d'un contrôle de caractère juridictionnel, fait l'objet d'un encadrement approprié à la nature des engagements souscrits. Trois hypothèses sont à envisager.

Des mesures appropriées, y compris en dernier recours la suspension, peuvent être prises pour manquement aux éléments essentiels au sens des articles 2, 9 et 96 combinés de l'Accord de Partenariat. Ainsi, un manquement à une obligation en ce qui concerne le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit peut-il donner lieu à une consultation et conduire à des mesures appropriées notamment, en cas d'urgence dans l'hypothèse exceptionnelle d'une violation particulièrement grave et évidente. Les mesures appropriées sont conformes au droit international et proportionnel à la violation.

Des mesures appropriées peuvent être adoptées également pour violation caractérisée de la bonne gestion des affaires publiques, élément fondamental du partenariat, mais non élément essentiel. Les mesures appropriées, après consultations des parties visent cependant la seule hypothèse où l'apport de la Communauté est un élément important en termes d'appui financier et où la constatation a pu être faite de cas graves de corruption, active et passive, au sens des articles 9 et 97 combinés. Le corrupteur, comme le corrompu, peuvent être sanctionnés, y compris par une mesure de suspension⁷⁶.

Des mesures appropriées peuvent enfin être adoptées sous couvert de dialogue politique, y compris pour les questions non qualifiées d'essentielles, en vue du respect des engagements mutuels⁷⁷. Le recours au dialogue doit en effet permettre une mise en œuvre effective et efficace de l'Accord.

La sanction n'est pas a priori le but recherché, sa seule perspective doit être une incitation à respecter l'Accord.

⁷⁶RAUX Jean, *Opt.cit.*

⁷⁷*Ibid.*, article 2, 3^{ème} tiret.

2. Le principe de coordination des acteurs du partenariat

L'examen des parties contractantes à l'Accord de partenariat révèle une réalité juridique très complexe, notamment en ce qui concerne la partie européenne. Officiellement, ce sont la Communauté européenne et les et ses Etats membres qui constituent l'une des parties de l'Accord⁷⁸. Néanmoins, la Communauté européenne fait partie intégrante de l'Union, et ses Etats membres sont membres de l'Union européenne. Le texte de l'Accord évoque d'ailleurs fréquemment un partenariat ACP-UE ou fait référence aux institutions de l'Union européenne. Enfin, du côté de la partie européenne, comme du côté de chaque Etat ACP, le partenariat peut reposer sur une multiplicité d'acteurs non étatiques. Se pose alors le problème de l'articulation des pouvoirs dans le respect des compétences nationales ou des compétences reconnues à la Communauté, voire à l'Union. Une coordination s'impose dans un double souci de lisibilité et d'efficacité, comme un principe directeur. A cet égard, il importe d'évoquer successivement la coordination des acteurs européens et la coordination des acteurs ACP du partenariat.

a. La coordination des acteurs européens du partenariat

La coordination entre la Communauté et ses Etats membres est l'ordre du jour pour savoir qui, de la Communauté ou des Etats membres, doit intervenir et jusqu'à quel point. La coordination s'exerce alors dans le respect de l'attribution de compétences et de la complémentarité. Sur plan plus opérationnel, dans les pays ACP eux-mêmes, la coordination doit être instaurée entre les délégations de la Commission et les ambassades des Etats membres.

Au second niveau, la coordination est de règle entre Etats membres. En témoignent, par exemple, deux accords internes : l'un est relatif au financement et la gestion des aides dans le cadre du protocole financier de l'Accord de partenariat, et à l'affectation des aides financières

⁷⁸Voir le titre même de l'Accord.

destinées aux PTOM, l'autre concerne les mesures à prendre et les procédures à suivre pour la mise en œuvre de l'Accord de partenariat ACP-CE⁷⁹.

Un troisième niveau concerne les Etats membres eux-mêmes, compte tenu de l'incidence de l'Accord de partenariat et des obligations qui en découlent. La coordination doit être de principe entre responsables ministériels : ministres de la coopération au développement (ou équivalents) et autres ministres dont la compétence sectorielle peut avoir une incidence sur la coopération au développement. Ainsi, en est-il plus particulièrement des ministres de l'agriculture, de la pêche, du commerce extérieur..., et bien évidemment, compte tenu de leur vocation à siéger au Conseil des affaires générales, les ministres des affaires étrangères ou des affaires européennes.

Enfin, sur un plan vertical, avant d'appréhender le partenaire ACP, et d'ouvrir la voie à toute coopération décentralisée au sein d'un Etat ACP, tout Etat membre est en droit de dresser le cadre partenarial de déploiement coordonné de ses propres collectivités territoriales, de ses ONG, et en général, des membres de la société civile qui lui sont rattachés.

b. La coordination des acteurs ACP du partenariat

Parallèlement, la coordination des acteurs ACP s'impose à des niveaux comparables.

La coordination s'impose d'abord entre Etats ACP afin d'harmoniser le point de vue de leurs représentants, notamment au sein des institutions paritaires. Elle sera également de règle au sein des organisations d'intégration régionale créées dans le cadre de l'Accord de partenariat et appelées à exercer leurs compétences en relation avec le partenaire européen. La coordination devrait enfin être de rigueur pour les collectivités infra-étatiques de chaque Etat et pour la société civile qui est la sienne. La bonne gestion des affaires publiques l'impose. La coordination des acteurs est d'ailleurs la meilleure garantie d'une cohérence entre politiques.

⁷⁹JOCE L 317, 15 décembre 2000, pp. 355 et s. et pp. 376 et s.

B. La cohérence des politiques: le principe de complémentarité

La coopération loyale et surtout la coordination des acteurs n'ont de sens que si elles sont fondées sur une complémentarité des politiques et si elles la confortent. Les politiques, quel que soit leur niveau d'expression, doivent être compatibles et complémentaires : c'est vrai au niveau de la partie contractante européenne en vue d'appréhender le partenariat ; c'est vrai également dans la traduction du partenariat lui-même.

1. La complémentarité, principe d'action cohérente de la partie européenne, au regard de l'Accord de partenariat

La complémentarité est verticale dans la relation entre politiques de coopération au développement de la Communauté et celles des Etats membres, dans l'approche du partenariat. Elle est horizontale entre politiques communautaires concourant à l'approche externe et à la mise en œuvre du partenariat.

a. La complémentarité verticale

Inscrite à l'article 177 du traité CE, la complémentarité caractérise la relation entre la complémentarité verticale de la politique de la Communauté dans le domaine du développement et celles qui sont menées par les Etats membres.

C'est dans cette perspective et à la lumière de ce principe que doit être appréhendée la contribution communautaire au partenariat avec les pays ACP.

La complémentarité est ainsi une expression concrète et modulée du principe de subsidiarité énoncé par le traité sur l'Union et explicité par le traité CE⁸⁰. La Communauté doit donc être respectueuse de la compétence des Etats membres, et exercer sa propre compétence, conformément aux objectifs du traité CE, à la lumière du principe de complémentarité. L'étendue de la complémentarité est définie et explicitée par les termes mêmes de l'Accord

⁸⁰Article 2 TUE *in fine* et article 5 TCE.

de partenariat, à la lumière de ses objectifs et principes. Ces derniers en structurent l'interprétation et l'exécution. La complémentarité peut être focalisée à l'avantage de la Communauté en fonction notamment de l'objectif de réduction de la pauvreté et de l'insertion des ACP dans le commerce mondial, ainsi que des principes fondamentaux qui y concourent, et des principes directeurs qui en jalonnent l'exécution sous le signe de la cohérence.

b. La complémentarité horizontale

La complémentarité peut être perçue comme une expression particulière de l'obligation de cohérence, en tant qu'elle vise l'ensemble de l'action extérieure de l'Union dans le domaine de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement⁸¹.

La cohérence n'est pas rangée parmi les objectifs de l'Union européenne, mais immédiatement après, à une place où figurent habituellement les principes, et avant des dispositions qui posent elles-mêmes des principes : principe d'attribution, principes fondateurs communs aux Etats membres, principes généraux du droit communautaire, principes de base de l'Union.

La cohérence est ainsi campée comme un principe opposable aux politiques externes : la politique commerciale extérieure commune appréhendée de manière globale et cohérente dans l'Accord, la politique de coopération au développement à l'égard des pays en développement en général, ACP ou non, la politique d'association ou de partenariat, notamment à l'égard des Etats ACP, mais aussi le volet externe des politiques communautaires (politique agricole commune, politique commune des pêches...).

Toutes ces politiques doivent être conduites de manière complémentaire, qu'elles se situent en amont de l'exécution de l'Accord de partenariat, lorsqu'il s'agit d'en définir les termes, ou en aval, lorsqu'il s'agit de procéder à sa mise en œuvre en évitant les contradictions.

⁸¹Article 3 (particulièrement alinéa 2) TUE.

La cohérence est transposée dans le cadre de l'Accord de partenariat, lorsque la Communauté envisage, dans le cadre de ses compétences, de prendre une mesure susceptible d'affecter, au titre des objectifs de l'Accord, les intérêts des Etats ACP.

Plusieurs phases de procédure sont prévues à cet effet : en premier lieu, doit s'effectuer des mesures susceptibles de les affecter au regard des objectifs de l'Accord ; puis, des consultations à bref délai peuvent être menées, avant la décision finale, afin qu'il puisse être tenu compte des Etats ACP ; ces derniers peuvent procéder à la communication écrite de suggestions de modifications ; enfin, la Communauté donne aux Etats ACP une information motivée et rapide de la suite donnée à leurs observations et une information adéquate sur l'entrée en vigueur des décisions.

2. La complémentarité des coopérations entre parties au partenariat

Le partenariat repose sur une complémentarité fondamentale des stratégies de développement, ainsi que des coopérations au développement qui en découlent, d'une part, et de la coopération économique et commerciale, d'autre part. Celles-ci, ainsi qu'en témoigne l'Accord de partenariat lui-même, sont interdépendantes et complémentaires.

L'innovation majeure est sans aucun doute l'acceptation à terme de l'intégration de l'économie des ACP dans l'économie mondiale ; mais d'une manière tout aussi originale, la mondialisation doit faire l'objet d'une gestion cohérente, dans le cadre d'une stratégie de développement appropriée au niveau local.

a. La coopération économique et commerciale en vue d'une intégration progressive dans l'économie mondiale

Les signataires de l'Accord de Cotonou ont accepté d'intégrer les enjeux de la mondialisation. La coopération économique et commerciale dans le cadre du partenariat est conçue dans la perspective d'une « intégration progressive et harmonieuse des Etats ACP dans l'économie

mondial »⁸². Une nouvelle dynamique d'échanges doit renforcer la compétitivité des Etats ACP et attirer les investisseurs directs, a fortiori si les ACP se regroupent sur une base régionale. L'intégration régionale est en effet considérée comme un instrument-clé de l'intégration dans l'économie mondiale. Elle a en effet l'avantage d'introduire une flexibilité et une différenciation dans les règles de l'OMC.

b. La gestion cohérente de la mondialisation par des stratégies de développement

Les partenaires ont estimé nécessaire de gérer l'impact de la mondialisation grâce à des stratégies de développement conçues et applicable au niveau approprié. Les stratégies de développement sont elles-mêmes des stratégies intégrées qui combinent les composantes économiques, sociales, culturelles, environnementales et institutionnelles du développement et sont comme telles, applicables au niveau local, niveau désormais privilégié par l'Accord, et de ce fait, logiquement éligible à un financement spécifique.

La coopération partenariale au développement se caractérise par une approche cohérente. Elle fournit un cadre cohérent d'appuis aux stratégies pays ACP, assurant la complémentarité et l'interaction entre les diverses composantes. Elle assure une prise en compte systématique des questions liées au genre (égalité hommes-femmes), le développement institutionnel pour une promotion et une protection de la démocratie, des droits de l'homme, de l'Etat de droit et un renforcement des capacités des partenaires notamment n vue d'une amélioration significative de l'efficacité des services publics.

C. La cohérence instrumentale : la coopération pour un financement cohérent du développement

Le financement du développement est la conséquence logique des objectifs et principes fondamentaux que les parties contractantes se sont assignés. La coopération pour le

⁸²Accord préc., article 18.

financement reflète un partenariat fondé sur des droits et des obligations mutuels. Il ne peut être mis en œuvre que dans le respect de l'égalité des partenaires plus particulièrement, le financement doit avoir lieu dans le respect des stratégies et priorités de développement arrêtées par les Etats ACP au niveau mondial, régional et local, en vue d'une appropriation différenciée par les Etats et surtout par leurs populations. De leur côté, la Communauté et plus particulièrement les Etats membres, principaux bailleurs de fonds doivent s'engager dans le respect de leurs engagements précédents, c'est-à-dire dans le respect de l'acquis de Lomé.

A l'avenir, chaque protocole financier adapté aux caractéristiques des ACP. Le financement doit également être conforme aux principes directeurs de l'action partenariale placée sous le signe de la cohérence. Cette cohérence financière doit être le reflet d'une cohérence globale. Là est la clé de son efficacité. Sur cette base, plusieurs principes, au sens de l'Accord de Cotonou lui-même, peuvent témoigner de la volonté d'instaurer un financement cohérent.

1. Le principe de mobilisation des acteurs en vue d'une appropriation locale à des fins de développement

La coopération pour le financement du développement vise à promouvoir l'appropriation locale à tous les niveaux de développement. C'est le premier principe de coopération pour le financement. Il fait écho au principe fondamental d'appropriation.

L'appropriation par les populations passe par les Etats, au nom du principe d'égalité des partenaires, mais elle dépasse les Etats et vise en effet les populations. Celles-ci doivent pouvoir s'exprimer par l'intermédiaire de leurs représentants dans les collectivités locales⁸³. Elles peuvent également agir en tant que telles, au titre de la société civile⁸⁴ ; les acteurs non gouvernementaux éligibles à un financement dont la liste est largement ouverte⁸⁵, peuvent en effet avoir la responsabilité de proposer et de mettre en œuvre des programmes et projets dans les domaines qui les concernent.

⁸³ Accord de Cotonou., article 58 §3 a) combiné avec l'article 57 §3.

⁸⁴ *Ibid.*, article 58 §2) combiné avec l'article 57 §3.

⁸⁵ *Ibid.*, article 58 (globalement).

De façon cohérente, la coopération financière soutient le financement de microréalisations au niveau local qui ont un impact sur la vie des populations, répondent à un besoin prioritaire et constaté, et sont mises en œuvre à l'initiative et avec la participation active de la collectivité locale bénéficiaire, et le financement de la coopération décentralisée, en particulier lorsqu'elle associe les efforts et les moyens d'organisation des Etats ACP et de leurs homologues de la Communauté. Cette forme de coopération permet la mobilisation des compétences, de modes d'action novateurs et des ressources des acteurs de la coopération décentralisée.

On remarquera en effet que, si le financement de microréalisations est assuré notamment par le FED à concurrence maximale de trois quarts du coût total de chaque projet, le solde est financé par la collectivité locale concernée dans le cas de microréalisations (sous forme de contributions en nature, de prestations de service, ou en espèces, en fonction des ses possibilités) ; ou par les acteurs de la coopération décentralisée, à condition que les ressources financières, techniques, matérielles ou autres mises à disposition par ces acteurs ne soient pas, en règle générale inférieure à 25% du coût estimé du projet ou du programme⁸⁶.

Une gestion intéressée et responsable doit donc consolider l'appropriation du processus de développement par les populations locales.

2. Le principe de prévisibilité et de sécurité dans le respect de « l'acquis de Lomé »

Dans la ligne des Conventions de Lomé et de l'Accord de Maurice, le montant global des concours financiers de la Communauté et de ses Etats membres est fixé à 15,200 milliards d'euros⁸⁷ pour une période de cinq ans. Il s'agit d'un niveau comparable aux engagements antérieurs, en dépit d'une implication accrue envers des Etats candidats à l'admission dans le cadre de stratégie de préadhésion, et à l'égard de l'ensemble des Balkans en vue d'aider leurs

⁸⁶Ou à titre exceptionnel, par l'Etat ACP (Accord de Cotonou., article 71 §2 c).

⁸⁷Annexe I à l'Accord préc. : Protocole financier, §1. La ventilation est prévue par ce protocole (§§ et s.) : au bénéfice du 9^{ème} FED à hauteur de 13500 millions d'euros sous forme notamment d'aides non remboursables, soit pour un soutien du développement à long terme (10 milliards d'euros), soit pour le financement de l'appui à la coopération et à l'intégration régionale des Etats ACP (1300 millions d'euros) ; au bénéfice de la BEI, pour un montant de 1700 millions d'euros, sous forme de prêts sur ses ressources propres.

composantes après leurs affrontements successifs, ainsi que du maintien d'une coopération financière à l'égard des pays tiers méditerranéens. Le respect de l'acquis de Lomé a donc permis de garantir une certaine cohérence entre les politiques externes de la Communauté et de ses Etats membres, membres de l'Union. Partant de là, la coopération a pu être envisagée avec une sécurité financière, et les conditions d'une saine prévisibilité ont pu être assurées.

Chaque stratégie de coopération doit être adaptée aux besoins et répondre à la situation spécifique de l'Etat ACP concerné. La stratégie de coopération comporte en particulier : une analyse du contexte ; un descriptif détaillé de la stratégie de développement à moyen terme du pays, des priorités clairement définies et des besoins de financement prévus ; une description des plans et actions d'autres donateurs présents dans le pays , notamment ceux des Etats membres de l'Union européenne en leur qualité de donateurs bilatéraux.

A la lecture de l'Accord de partenariat, du Protocole financier et aussi, en particulier de son annexe IV, laisse transparaître un souci partagé par les partenaires de coopérer dans le temps, mais en le maîtrisant. A l'étalement temporel, doit correspondre une régularité des apports de ressources. Prévisibilité et sécurité se conjuguent de façon cohérente.

3. Le principe de flexibilité et d'adaptation dans le respect de la différenciation

L'adaptation à la spécificité de chaque Etat ACP est de règle dans la coopération et, plus particulièrement, dans la coopération pour le financement.

Selon une disposition générale en matière de financement : « La coopération pour le financement du développement est mise en œuvre sur la base des objectifs, stratégies et priorités de développement arrêtées par les Etats ACP au niveau national et régional, et en conformité avec ceux-ci. Il est tenu compte des caractéristiques géographiques, sociales et culturelles respectives de ces Etats, ainsi que de leurs potentialités particulières. La coopération, en conséquence, est par principe flexible et adaptée à la situation de chaque Etat ACP ainsi qu'à la nature spécifique du projet ou programme d'action concerné.

Or, la programmation nationale est elle-même conçue en fonction d'une stratégie de coopération qui est adaptée aux besoins et répond à la situation spécifique de l'Etat concerné.

Par principe, la coopération assure toutefois un traitement particulier en faveur des pays ACP les moins avancés et tient dûment compte de la vulnérabilité des pays ACP enclavés et insulaires. Elle prend aussi en considération les besoins des pays en situation de post-conflit. Très logiquement, commande bien le régime financier de la coopération et, inversement, celui-ci lui donne corps.

L'allocation de ressources est conçue dans ce double état d'esprit. Ainsi constate-t-on qu'elle est fondée sur une évaluation des besoins, y compris au vu des performances, un traitement spécial étant cependant accordé aux Etats ACP les nations développés et les plus vulnérables. Toutes ces observations sont transposables à l'échelle, lorsque la coopération porte sur des actions qui impliquent deux ou plusieurs Etats ACP et, éventuellement des PTOM et des régions ultrapériphériques.

4. Le principe d'efficacité dans le respect d'une coordination et d'une cohérence des actions

La coopération pour le financement du développement garantit l'efficacité, la coordination et la cohérence des actions. L'efficacité financière, érigée au rang de principe, ne saurait être effective sans coordination des actions de leurs auteurs. De manière spécifique, elle ne peut être garantie sans cohérence des actions, conformément au principe général d'action qu'il représente. La cohérence s'opère à l'échelle de l'action générale de la Communauté, en particulier dans la coopération au développement.

A ce titre, l'évaluation est alors le corollaire de l'efficacité du financement de la coopération au développement. Le protocole financier, les parties évalueront le degré de réalisation des engagements et des décaissements. Cette évaluation servira de base pour réévaluer le montant global des ressources ainsi que pour évaluer les nouvelles ressources nécessaires au soutien de

la coopération financière au titre du présent accord⁸⁸. Le message est clair : pas de coopération, c'est-à-dire pas d'allocation des ressources, sans évaluation non seulement des engagements, mais aussi des décaissements. L'évaluation permettra d'apprécier le montant des reliquats susceptibles d'être transférés d'un FED à l'autre et de fixer le montant de l'assistance financière nouvelle.

Les allocations de ressources seront tributaires des performances. Or celle-ci sont évaluées de façon objective et transparente sur la base des paramètres suivants : état d'avancement des réformes institutionnelles, performances du pays en matière d'utilisation des ressources, mise en œuvre effective des opérations en cours, atténuation ou réduction de la pauvreté, mesure de développement durable et performance en matière politique macroéconomique et sectorielle. L'évaluation ne saurait donc être assimilée à une seule expertise comptable. Elle doit être entreprise au regard de la cohérence en tant que principe général d'action au regard des principes fondamentaux de la coopération, et au regard des objectifs du partenariat (éradication de la pauvreté, développement durable...).

Rien ne saurait cependant être figé. Au contraire, la coopération financière doit être suffisamment souple pour assurer l'adéquation permanente des actions aux objectifs du présent accord et pour tenir compte des modifications pouvant survenir dans la situation économique, les priorités et les objectifs de l'Etat ACP concerné. Pour se faire, l'ordonnateur national de l'Etat ACP et le chef de la Délégation de la Communauté procèdent annuellement à une revue opérationnelle du programme indicatif et à mi-parcours et à la fin, à une revue de la stratégie de coopération et du programme indicatif, compte tenu des besoins actualisés et des performances⁸⁹.

La sanction (positive ou négative) est désormais connue : à la suite de la réalisation des revues à mi-parcours, la Communauté peut revoir la dotation, compte tenu des besoins actualisés et des performances de l'Etat ACP concerné ou des Etats appréhendés à une échelle régionale.

⁸⁸Annexe 2 de l'Accord de Cotonou.

⁸⁹Article 5 §1 (voir aussi article 11).

Un principe d'efficacité inspire bien tout le système et invite à la coordination des acteurs partenaires, quel que soit leur champ d'action. La cohérence au regard des objectifs et des principes fondamentaux est bien la clé de la réussite.

La pratique devrait permettre de conclure ou non à l'adéquation des principes d'action avec les principes pour une action cohérente avec des principes fondamentaux sous le signe d'une quête de cohésion, il devrait être alors possible d'identifier un système partenarial original, à la mesure des ambitions des partenaires et des objectifs qu'ils se sont assignés. Il sera toujours alors possible d'identifier un système dit de Cotonou comme celui de Lomé.

Les relations entre la Communauté européenne et nombre des Etats ACP sont anciennes ; de même, la question de leur rénovation n'est pas nouvelle ; sans remonter au passage de l'association octroyée en 1957 à l'association négociée (Convention de Yaoundé I), l'on sait que la première des Conventions de Lomé, élaborée dans le contexte d'un Nouvel Ordre Economique International – celui des années 1970 – témoignait alors d'une volonté affichée de changement.

L'Accord de partenariat signé le 23 juin 2000 entre les pays ACP, la Communauté et ses Etats membres, dit Accord de Cotonou prend la suite de la quatrième Convention de Lomé venue à expiration le 29 février 2000 et qui avait été prolongée. Les négociations se sont déroulées entre le 30 septembre 1998 et le 3 février 2000 sur la base, pour l'Union européenne, d'une décision du 29 juin 1998, faisant suite au Livre Vert publié en 1996, par laquelle le Conseil a donné mandat à la Commission pour conclure et accord.

Le Parlement et la Commission du développement de l'UE s'étaient prononcés à la quasi-unanimité dès 1997 en faveur de la poursuite de la coopération ACP/UE en même temps que pour une profonde transformation de ces relations⁹⁰.

⁹⁰ FEUER Guy et OURAGA Ange OURAGA, Un nouveau paradigme pour les relations entre l'Union européenne et les Etats ACP, l'Accord de Cotonou du 23 juin 2000, *Revue générale de droit international public (RGDIP)*, 2002-2, p.278.

CHAPITRE II : LA DIMENSION COMMERCIALE DE L'ACCORD DE COTONOU : LES ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE

A l'instar des conventions de Lomé, les dispositions relatives à la coopération économique et commerciale font partie intégrante de l'Accord de Cotonou. Elles sont intégrées dans la troisième partie de l'Accord, où il est clairement indiqué que les stratégies de développement et la coopération économique et commerciale sont interdépendantes et complémentaires, et que les efforts entrepris dans ces deux domaines se renforcent mutuellement. Ainsi, la coopération économique et commerciale de l'Accord de Cotonou est conçue en principe avant tout comme un instrument de développement. Elle vise à promouvoir l'intégration progressive et harmonieuse des Etats ACP dans l'économie mondiale, dans le respect de leurs choix politiques et de leurs priorités de développement et à leur permettre une participation plus équitable et plus dynamique au système économique internationale.

Aussi, les pays ACP et l'Union européenne se sont engagés à conclure de nouveaux accords commerciaux compatibles avec les règles de l'OMC en supprimant progressivement les entraves aux échanges entre eux et en renforçant la coopération dans tous les domaines en rapport avec le commerce. Les Accords de Partenariat Economique sont le volet commercial de l'Accord de Cotonou. Dans l'Accord de Cotonou trois objectifs principaux ont été avancés : l'éradication de la pauvreté, le développement durable et l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale. Les Accords de Partenariat économique ont été définis par la Commission comme un moyen d'atteindre les trois objectifs, par le biais d'une reconfiguration des relations commerciales UE-ACP, relations qui s'opéraient sous un régime de préférences non réciproques.

Il convient dans ce chapitre de s'arrêter sur la singularité des accords de partenariat économique (section 1) ainsi que sur leurs objectifs (section 2).

Section I : La singularité des Accords de partenariat économique

Analyser la singularité des APE revient à étudier ce qui les différencie des conventions précédentes. Ces dernières étaient en effet fondées sur un régime commercial préférentiel en faveur des pays ACP. Les Accords de partenariat économique marquent un tournant décisif dans les relations UE-ACP.

Il sera question dans cette section des principes des APE (I) et du processus de négociation des APE (II).

Paragraphe I : Les principes des APE

L'Accord de Cotonou décrit clairement les dispositions générales et les paramètres du contenu des APE. Les APE ne sont pas destinés à n'être que des accords de libre-échange ordinaires. Le principe des APE va au-delà du simple établissement de zone libre-échange, l'objectif directeur étant celui de favoriser le développement durable et de contribuer à la réduction de la pauvreté (articles 34 et 35 de l'AC). A cette fin, la mise en place des APE repose sur quatre principes cadre : le régionalisme (A), la compatibilité avec les règles de l'OMC (B), la réciprocité et le traitement différencié (C).

A. Le régionalisme

Les Accords de partenariat économique, initialement libellés accords de partenariat économique régionaux (APER), doivent être basés sur le processus d'intégration régionale des pays ACP, qu'ils doivent ainsi contribuer à renforcer.⁹¹

La nouvelle convention n'exclut toutefois pas la conclusion d'accords bilatéraux de libre-échange avec des pays individuels⁹².

⁹¹ Article 35.2 de *L'Accord de Cotonou signé le 23 juin 2000 entre les Etats ACP et l'Union européenne*.

⁹² LEBULLENGER Joël. Les dispositions commerciales de l'accord de partenariat ACP/CE de Cotonou confrontées aux règles de l'OMC, *Revue des Affaires européennes*, mars 2001, p.75.

Les différentes régions des pays ACP (2) et les accords régionaux avec les pays ACP africains feront l'objet de cette partie (2).

1. Les différentes régions des pays ACP

Si l'on considère une région comme un groupe de pays adoptant une réglementation commune pour améliorer les transactions économiques entre eux, les deux régions les plus abouties ces cinquante dernières années sont l'Union européenne et l'Organisation mondiale du commerce. Toutes les deux façonnent conjointement l'environnement dans lequel les nouvelles se forment⁹³.

Dans le système multilatéral, les régions ont une double entité. Tant que les différents pays, pris individuellement, demeurent les acteurs principaux, elles peuvent constituer des étapes vers l'intégration, conduisant plus loin et plus vite vers la libéralisation que ne peuvent les pays dans leur ensemble, mais parfois être source de complications ; les négociations régionales peuvent entraîner des retards ou des obstacles dans l'établissement du système multilatéral. Mais les régions peuvent aussi représenter des initiatives vers une intégration plus complète, semblable à la libéralisation générale pour un pays, ce qui est l'objectif du système multilatéral. Du point de vue de ce système, il peut s'avérer plus utile de classer les régions suivant leurs objectifs – alliance temporaire pour progresser vers la libéralisation, ou pour tendre vers l'intégration dans une nouvelle entité économique et politique – plutôt que d'opérer la distinction classique entre zones de libre-échange et unions douanières. Les deux répartitions coïncideront souvent, même si dans certains cas une zone de libre-échange est une étape préliminaire à une union économique et si dans d'autres cas une union douanière peut davantage être le résultat d'un héritage historique que de l'engagement présent de participer à un marché commun.

Les APE sont négociés avec des groupements régionaux de pays ACP. Or, la situation socioéconomique, le niveau de développement, et le commerce des pays ACP d'une même

⁹³PAGE Sonia., *Régions: rôles de l'OMC et de l'UE*, in GABAS. Jean-Jacques (dir), *L'Union européenne et les pays ACP : un monde de coopération à construire*, GEMDEV, Karthala, Paris, 1999, p.193.

région sont très variés. Cette diversité au sein même du groupe ACP et de ses groupements régionaux accentue les difficultés quant à l'adoption d'une position cohérente et homogène dans le cadre des négociations avec l'Union européenne. L'une des premières difficultés pour le nombre important de pays ACP a été d'identifier les configurations régionales opportunes pour négocier les APE. En effet, bien que la possibilité de négocier individuellement existe à titre exceptionnel, l'ensemble des pays ACP a décidé de se regrouper et unir leurs intérêts selon les blocs régionaux. Toutefois, en raison du problème de chevauchement des régions, il leur a souvent fallu choisir entre une ou plusieurs régions auxquelles ils appartenaient afin de défendre au mieux leurs intérêts lors des négociations avec l'UE. Les pays ACP se sont ainsi regroupés au sein de groupements régionaux :⁹⁴

- i. ***La Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest*** (CEDEAO), à laquelle appartiennent aussi tous les pays membres de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA) pour l'Afrique de l'Ouest⁹⁵ ;
- ii. ***La Communauté Economique des Etats de l'Afrique de Centrale*** (CEMAC) pour l'Afrique centrale⁹⁶ ;
- iii. ***L'Afrique Orientale et Australe*** (AFOA)⁹⁷ ;
- iv. ***La Communauté de Développement de l'Afrique centrale*** (SADC) pour l'Afrique australe⁹⁸ ;
- v. ***La Communauté des Caraïbes*** (CARICOM) avec le forum des Caraïbes (CARIFORUM)⁹⁹ ;

⁹⁵La Communauté économique des Etats d'Afrique de l'ouest a choisi de négocier avec l'UE dans le cadre de la CEDEAO, qui regroupe les pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone et Togo. La Mauritanie négocie avec la CEDEAO.

⁹⁶La Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale est composée par les pays suivants : Cameroun, Gabon, Guinée Equatoriale, République Centrafricaine, République du Congo et Tchad, Sao Tome et Principe participent également à cet APE.

⁹⁷La configuration de l'Afrique orientale et australe (AFOA, plus connue sous son acronyme anglais ESA – Eastern and Southern Africa) comporte les pays suivants : Burundi, Comores, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Rwanda, Seychelles, Soudan et Ouganda, ainsi que certains membres de la Communauté de développement de l'Afrique centrale (SADC) : République Démocratique du Congo, Malawi, Maurice, Zambie et Zimbabwe, tous membres du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA).

⁹⁸Un intense débat sur la configuration a lieu en Afrique orientale et australe (AFOA), en raison notamment du chevauchement des membres du COMESA et de la SADC. L'AFOA demeure un groupement régional ouvert, et un rapprochement entre SADC et AFOA n'est pas à exclure dans l'avenir. La configuration SADC regroupe des pays ayant choisi de ne pas participer au cadre AFOA, à savoir : Angola, Botswana, Lesotho, Mozambique, Namibie, Swaziland et Tanzanie. L'Afrique de Sud est observateur dans le processus de négociations de la SADC.

vi. *La zone Pacifique* pour les quatorze pays de la région.

L'Accord de Cotonou porte sur un large éventail de sujets, leur ambition étant de renforcer la croissance des pays ACP. Sa dimension commerciale est particulièrement importante car elle implique un changement majeur par rapport aux accords précédents auxquels participaient les ACP : l'ouverture réciproque. En effet, les préférences commerciales héritées de la Convention de Lomé étaient incompatibles avec les règles de l'OMC. Pour réintégrer la sphère du droit international, les APE proposent de mettre en place une quasi-zone de libre-échange entre l'UE et chacune des six régions ACP. Néanmoins une asymétrie perdure. En effet, les pays ACP peuvent maintenir leurs droits de douane sur un sous-ensemble de produits (clause relative aux produits sensibles) représentant jusqu'à 20% de leurs importations en provenance d'Europe et bénéficie d'un plus long délai (jusqu'à vingt ans) pour mettre en œuvre l'accord.

L'avantage mis en avant – notamment par la Commission européenne – à propos des APE régionaux, est que, outre le fait qu'ils limitent le nombre total d'accords, ces APE collectifs contribuent à soutenir et consolider les initiatives d'intégration régionale et sous régionale. Ils doivent en effet promouvoir un cadre cohérent et ouvert favorisant la libre circulation des personnes, des biens et services, des capitaux, et de la technologie entre pays ACP, et, par de là même intensifier la compétition tant à l'intérieur qu'entre les régions ACP, stimulant ainsi l'expansion économique et commerciale globale du groupe ACP. En pratique, bien entendu, une telle organisation régionale est rendue difficile du fait, entre autres, de la disparité entre les économies, de la relative faiblesse du commerce intra-régional, voire également du manque d'intérêt commun.

Il existe un consensus écrasant sur l'opportunité et la pertinence de la poursuite des efforts d'intégration économique comme moyen d'enrayer la spirale de l'endettement et le cycle infernal de l'appauvrissement dans lesquels sont pris la plupart, sinon la totalité, des Etats

⁹⁹La Communauté économique des Caraïbes se compose des pays suivants : Antigua et Barbude, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Guyana, Haïti, Jamaïque, Montserrat, Saint Christophe et Nièves, Sainte Lucie, Saint Vincent et les Grenadines, Surinam et Trinité et Tobago, auxquels s'ajoute la République Dominicaine (dans le cadre du CARIFORUM) pour la signature d'un APE Caraïbes – UE.

africains. A ce propos, et selon la vue pénétrante de John O. Igue, « on peut affirmer au vu de l'ampleur des crises qui secouent les Etats africains qu'aucun d'entre eux, quelles que soient sa taille, sa population et l'importance de ses ressources naturelles, ne constitue plus en lui-même un cadre suffisamment approprié de développement »¹⁰⁰.

Au-delà du constat de John. O. Igue qui fonde la légitimité de l'intégration économique régionale en Afrique, la difficulté affleure dès qu'il s'agit de dépasser le slogan politique pour traduire l'idéal dans les faits. Si l'on peut, en effet, déceler, une certaine obstination des Etats à recourir à l'intégration économique, elle n'est toujours pas traduite en résultats significatifs : la récurrence du phénomène souligne la précarité des tentatives d'intégration.

2. Les accords régionaux avec les Etats ACP du continent africain : une chance pour leur intégration régionale ?

Les relations ACP entrent aujourd'hui dans une nouvelle ère avec la signature de l'Accord de Cotonou. Il est exact que les accords régionaux de partenariat sont la preuve de l'imagination de moyens propres à donner une chance réelle au processus d'intégration en Afrique. Mais il faudrait surtout que l'on fasse preuve d'innovation pour surmonter les contraintes et remplir les conditions nécessaires à l'aboutissement d'une intégration régionale réussie. On en vient à la conclusion que s'il s'agit d'une chance indéniable (a), celle-ci n'en est pas moins grevée d'hypothèque (b).

a. Une chance réelle

L'Accord de Cotonou constitue une réelle chance d'approfondissement du processus d'intégration en Afrique, parce que non seulement il pousse à la rationalisation du système

¹⁰⁰IGUE O.John, Commerce informel et intégration régionale, *Le Courrier*, n°142, novembre décembre 1993, p.63.

africain des organisations d'intégration, mais aussi, il comporte des éléments innovants à même de favoriser l'enracinement de ce processus d'intégration¹⁰¹.

Dans le monde en développement, l'Afrique est une aire géographique qui recèle un très grand nombre d'Organisations d'intégration économique régionale. L'histoire en la matière est celle d'une « pactomanie » délibérée et débridée¹⁰² qui a donné de l'intégration en Afrique l'aspect d'un vaste chantier où l'activité fébrile, foisonnante et désordonnée a produit des résultats sans commune mesure avec le dessein initial d'ailleurs constamment réactualisé. A ce propos, il a été écrit à juste titre que « la multiplicité de ces institutions rend le système de coopération et d'intégration pareil à un labyrinthe dont même ceux qui l'on dressé, les Etats, sont les premières victimes¹⁰³.

L'exemple ouest-africain prouve bien que pour que l'intégration des économies africaines aboutisse, il est nécessaire de supprimer les divergences et incompatibilités relatives aux politiques et programmes des différentes organisations. C'est d'ailleurs l'opinion du Secrétariat exécutif de la CEDEAO : « l'existence de nombreuses OIG en Afrique de l'Ouest poursuivant les mêmes objectifs a entraîné une duplication des efforts et un gaspillage des ressources qui auraient pu servir au développement de la sous-région ouest-africaine »¹⁰⁴. Pour maximiser les gains de l'intégration régionale, il faut donc rationaliser les efforts de coopération, notamment sur le plan institutionnel, comme remède au manque de performances des diverses tentatives. La compétition négative présente dans diverses aires africaines et préjudiciables à l'intégration régionale doit céder la place à une saine complémentarité. Ainsi, en Afrique de l'Ouest, des actions ont été entreprises par l'UEMOA,

¹⁰¹IBRIGA Luc Marius., *Les accords régionaux avec les Etats du continent africain : une chance pour leurs unions régionales ?* in Perrot. D., *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : quel partenariat ?* Collection Rencontres Européenne, 2007, p. 120.

¹⁰²L'expression est de Ahmed Mahiou : La coopération Sud-Sud : limites du discours unitaire, *Revue tiers-monde*, tome XXIV, n°96, octobre-décembre 1983, p.762.

¹⁰³NDESHO Robert, *Les dimensions politiques et socioéconomiques de la coopération et de l'intégration de l'Afrique – Bilan et perspectives*, Rapport de synthèse OUA/PNUD sur la création de la Communauté Economique Africaine, OUA, Document n°1, OAU/COLL/AEC (I), Addis Abeba, multigraphié, p. 72.

¹⁰⁴*Mémoire sur les axes de coopération entre l'UEMOA, le CILSS et la CEDEAO* élaboré à la suite de la cinquième réunion du Forum consultatif des ministres des finances, ministres du plan, et gouverneurs des Banques centrales, tenues à Abuja le 24 octobre 1998. p.15.

le Comité permanent Inter-Etats de lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) et la CEDEAO en vue de parvenir à une cohabitation raisonnable entre ces trois OIG¹⁰⁵.

Le nouvel Accord de partenariat pousse donc bien à une relance et à un approfondissement de la rationalisation du système africain des OIG d'intégration, notamment par l'élaboration d'une stratégie de coopération régionale (SCR) et l'adoption d'un programme indicatif régional (PIR) pour la mise en œuvre de cette stratégie, les concepteurs de PIR doivent être principalement les organisations d'intégration régionales dûment mandatées. En recourant à une métaphore jardinière, il est possible d'affirmer que dans la forêt des OIG africaines d'intégration, il y a beaucoup de branches gourmandes qu'il est impérieux d'élaguer pour permettre aux OIG saines et porteuses d'avenir de se vivifier et de s'épanouir. L'Accord de Cotonou pourrait y aider, favoriser l'efficience et l'efficacité des programmes d'intégration et partant, l'enracinement du processus d'intégration Afrique. Son application peut influencer favorablement le processus d'intégration sous réserve que soient levées les hypothèques qui en grèvent les chances d'aboutissement.

b. Une chance grevée d'hypothèques

Si les nouvelles orientations contenues dans l'Accord de Cotonou constituent une chance pour les Etats africains, celle-ci, pour être fructueuse, suppose la satisfaction de deux conditions majeures : celles de la définition de l'assise spatiale des accords régionaux de partenariat et celle de la détermination des domaines prioritaires d'intervention.

L'Accord de Cotonou implique la nécessité pour les Etats ACP de s'accorder sur la définition des régions géographiques, au-delà d'une simple coordination des activités des OIG existantes : il faut une véritable restructuration, une recomposition du paysage africain des organisations d'intégration, en vue de l'unité économique régionale à terme de chaque communauté investie de tous les pouvoirs juridiques appropriés. Mais selon quels critères définir la région ? Cela pose le problème de la délimitation devant servir de base à une construction économique régionale.

¹⁰⁵ *Ibid.* p.3.

En cas d'adhésion multiple ou de chevauchement, la délimitation doit correspondre à l'adhésion combinée aux diverses organisations. C'est dire que l'on ne saurait définir un programme pour chaque organisation ayant une vocation d'intégration régionale sans tenir compte des chevauchements¹⁰⁶. Or la situation en Afrique est complexe, en raison de la multi-appartenance fréquente¹⁰⁷.

En Afrique de l'Ouest, tous les Etats sont membres de la CEDEAO, mais huit d'entre eux participent aussi à l'UEMOA. La délimitation de la région Ouest-africaine devrait coïncider avec la configuration de la CEDEAO.

La région actuelle de l'Afrique centrale telle que définie pour la mise en œuvre du 8^{ème} FED regroupe, outre les six Etats membres de la CEMAC, la République Démocratique du Congo et Sao Tomé et Príncipe. Tous ces pays participent avec le Rwanda, le Burundi et l'Angola, à la Communauté Economique des Etats d'Afrique Centrale (CEEAC). Néanmoins, celle-ci ne peut être considérée comme une instance d'intégration crédible¹⁰⁸. De plus, la République Démocratique du Congo est aussi membre du COMESA (Common Market of Eastern and Southern Africa) et de la CDDA (Communauté de Développement de l'Afrique Australe), tandis que le Rwanda et le Burundi font également partie du COMESA. Dans la région d'Afrique orientale et australe plusieurs groupements se chevauchent.

Pour réaliser les objectifs définis dans l'Accord de partenariat, l'Afrique doit cesser d'être victime de son incohérence. Parce que l'Afrique est au fond du gouffre et que rien de plus terrible ne peut encore lui arriver¹⁰⁹, il n'y a d'autre voie de salut que celle du sursaut et de la conversion à l'idée de solidarité nationale. L'Accord de Cotonou lui en trace le chemin, mais elle seule est maîtresse de son histoire.

¹⁰⁶TSHIYIMBE Mwayila, (2012), *Régionalisme et problèmes d'intégration économique*, Aléna, Mecosur, Union européenne, Union africaine, l'Harmattan, p.157.

¹⁰⁷IBRIGA Luc Marius, *Les accords régionaux avec les Etats du continent africain : une chance pour leurs unions régionales ?*, in PERROT Danielle (dir), (2007), *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : Quel partenariat ?*, Bruylant, p.117.

¹⁰⁸Bien que créée à l'image de la CEDEAO dans l'optique du plan de Lagos, la CEEAC mène une vie végétative. Elle est écartelée par la multi-appartenance de ses membres à d'autres structures et la présence en son sein de sous-ensembles (CEMAC, Union douanière des Etats de l'Afrique Centrale : UDEAC, Communauté Economique des pays des Grands Lacs).

¹⁰⁹Il ne s'agit donc plus d'éviter de tomber dedans, mais d'en sortir.

L'un des principes de l'APE est la compatibilité avec les règles de l'OMC.

B. La compatibilité avec les règles de l'OMC

Sous l'ère des conventions de Lomé, la plupart des économies ACP n'ont pas réussi à gagner des parts de marchés supplémentaires, ni à diversifier leur production. Bien que n'étant pas nécessairement d'accord sur les moyens à mettre en œuvre pour y arriver, les pays ACP et l'UE ont admis lors des négociations précédant la signature de l'Accord de Cotonou que d'importants ajustements s'avéraient inévitables, afin de permettre entre autres l'ensemble des pays ACP de pouvoir affronter la concurrence internationale. L'UE insista sur la nécessité de rendre le régime commercial entre l'UE et les pays ACP compatibles avec les règles de l'OMC. De fait, l'Accord de Cotonou, comme avant lui, la Convention de Lomé IV bis, a requis des dérogations aux règles du GATT, afin de permettre à l'Union européenne d'octroyer un régime commercial préférentiel au groupe ACP jusqu'au 31 décembre 2007¹¹⁰.

La dérogation relative à l'Accord de Cotonou fut accordée à l'UE – non sans difficultés – lors de la Conférence Ministérielle de l'OMC à Doha en novembre 2001, à la condition que ces quelques années transitoires (2002-2007) soient utilisées pour négocier des arrangements commerciaux entre les pays ACP et l'UE en totale conformité avec les règles et principes de l'OMC¹¹¹. Ces APE doivent donc répondre au principe de non-discrimination inscrit à l'article I du GATT, qui stipule que toute faveur accordée à un pays tiers en matière d'accès au marché doit être automatiquement étendue à l'ensemble des pays membres du système multilatéral. Des exceptions à ce principe sont néanmoins prévues et permettent la conclusion d'accord discriminatoire sous réserve :

- soit qu'ils soient réciproques, dans les cas d'accords de libre-échange scellant un projet d'intégration politique entre membres de l'OMC (article XXIV du GATT) ;

¹¹⁰Date à laquelle devrait prendre fin le régime commercial dérogatoire de l'UE envers les pays ACP.

¹¹¹Sur les péripéties de l'UE et des pays ACP pour obtenir une dérogation temporaire pour l'Accord de Cotonou, lire Julian M. (2001), « The Cotonou Waiver : An unlikely Doha Deal Maker », *Bridges Between Trade and Sustainable Development*, Year 5 N° 9, November/December, pp.15-16. www.ictsd.org/monthly/bridges/BRIGDES5-9.pdf.

- soit qu'ils soient accordés par un pays développé à tous les pays en développement – ou à un sous-ensemble reconnu à l'OMC, le seul étant les PMA – sans discrimination entre ces derniers (« clause d'habilitation » permettant un traitement spécial différencié des PED)¹¹².

Or les préférences héritées de Lomé ne se sont pas éligibles au titre d'exceptions. D'une part, le régime est non réciproque, donc il n'est pas un accord de libre-échange. D'autre part, il est discriminatoire, car plus généreux envers les pays ACP qu'envers d'autres pays en développement, aux populations parfois plus pauvres. En choisissant la mise en place d'APE, l'UE et les pays ACP ont donc pris la première option : ils ont résolu de supprimer progressivement les barrières commerciales entre eux et d'intensifier la coopération dans tous les domaines liés au commerce. Une autre solution est d'octroyer des préférences aux pays ACP identiques à celles qui prévalent pour les autres PED dans le cadre du système généralisé de préférences (SPG) de l'UE.

Outre les préférences en termes d'accès privilégiés au marché européen, les pays ACP bénéficiaient également de préférences non tarifaires sous Lomé. Parmi celles-ci, les protocoles relatifs aux produits de base permettent aux exportateurs de sucre, de bananes et de viande bovine d'exporter leurs produits sur le marché européen à des prix garantis. Ceux-ci doivent faire l'objet d'une révision, de façon à être en accord avec les règles de l'OMC, et à sauvegarder les avantages qui en découlent (article 36.2 de l'Accord de Cotonou).

L'accord de partenariat économique entre l'UE et les pays ACP repose également sur les principes de la réciprocité et du traitement spécial différencié.

¹¹²Il est à noter que la clause d'habilitation permet des accords commerciaux régionaux préférentiels entre pays en développement, même s'ils n'entraînent que la réduction, et non l'élimination, sur une base mutuelle des droits de douane et mesures non tarifaires sur les produits entre les partenaires de l'accord. Ces accords ne sont pas soumis à la discipline de l'article XXIV du GATT. Cf. Décision du 28 novembre 1979 sur le « traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en voie de développement », GATT L/4903, www.wto.org

C. La réciprocité et le traitement spécial différencié

Le principe de la réciprocité (1) et celui du traitement spécial différencié (2) feront l'objet de cette partie.

1. La réciprocité

Les APE portent sur un large éventail de sujets, leur ambition étant de renforcer la croissance des pays ACP. Leur dimension commerciale est particulièrement importante car elle implique un changement majeur par rapport aux accords précédents auxquels participaient les ACP : l'ouverture réciproque¹¹³.

Etant donné que les ACP doivent prendre la forme de ZLE compatibles avec les règles de l'OMC, ceux-ci devront se soumettre au principe de réciprocité énoncé à l'article XXIV du GATT (pour les marchandises) et dans l'article 5 de l'AGCS (pour les services) qui définissent les conditions se rapportant à la formation d'unions douanières et de zones de libre-échange. L'article XXIV du GATT préconise, entre autres, qu'un accord régional :

- Ne doit pas entraîner la hausse du niveau de protection envers les pays tiers, et si ce n'est pas le cas, peut faire l'objet de compensations envers les pays tiers lésés ;
- Doit couvrir l'essentiel des échanges commerciaux entre partenaires. L'expression « pour l'essentiel des échanges commerciaux (paragraphe 8b) reste très vague, l'article ne définissant pas de quelle manière les échanges doivent être mesurés, ni quelle proportion des échanges doit être libéralisée entre les parties (en termes de volume, ni de ligne tarifaires, de pourcentages des flux commerciaux, etc.).

¹¹³SEMPERE Jean-François., *Les APE : un chemin critique vers l'intégration régionale et la libéralisation régionale et la libéralisation des échanges*, Paris Institut Français des relations internationales IFRI, Programme « Afrique subsaharienne », 2008, p. 4.

- Etre mis en place dans un délai raisonnable (que les règles du GATT déterminent comme n'excédant « dix ans que dans des conditions exceptionnelles »). La période de transition possible pour atteindre la libéralisation des échanges (paragraphe 5c) est elle aussi approximative puisque l'article recommande un délai raisonnable de dix ans tout en évoquant la possibilité d'un « délai plus long ».

En d'autres termes, cela signifie que les pays ACP doivent procéder à l'ouverture progressive de leurs marchés aux produits européens, afin que l'essentiel des échanges commerciaux entre l'UE et les pays ACP soient libéralisés dans un délai raisonnable. La compatibilité des APE avec les règles multilatérales est donc un aspect encore mal défini. Le besoin de clarification de ces règles se fait donc sentir, afin d'orienter clairement le processus de négociations des APE et d'aboutir à des résultats cohérents, en règles avec les principes de l'OMC. Cela semble possible dans le cycle de Doha. En effet, la déclaration ministérielle de Doha convient de « négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines et procédures prévues par les dispositions existantes de l'OMC qui s'appliquent aux accords commerciaux régionaux ». Mais la déclaration va plus loin, puisqu'elle précise que « les négociations tiendront compte des aspects des accords commerciaux régionaux relatifs au développement »¹¹⁴.

Cette disposition reflète une certaine préoccupation des certains pays en développement, et en particulier les pays ACP, qui sont désireux d'introduire plus de flexibilité dans les règles relatives aux accords commerciaux régionaux entre des pays développés et des PED. Toutefois, aboutir à un consensus sur une interprétation plus précise de l'article XXIV risque d'être quelque peu difficile, car d'autres soutiennent que l'article XXIV devrait être interprété de manière plus restrictive afin d'assurer les bénéfices de la libéralisation commerciale.

¹¹⁴Voir la déclaration ministérielle de l'OMC du 20 novembre 2001, WT/MIN (01)/DEC/1, paragraphe 29, sur le site de l'OMC : www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min01_f/mindecl_f.htm

2. Le traitement spécial différencié

Les nouveaux Accords de partenariat économique sont avant tout des instruments de développement. Aux yeux de la Commission européenne, les APE ne sont pas une fin en soi, mais constituent plutôt un processus, un moyen pour atteindre les objectifs inscrits dans l'Accord de Cotonou. Mis en place dans le cadre des stratégies de soutien et de coopération au développement de l'Union européenne, ces APE doivent s'intégrer dans les politiques de développement des pays ACP. Le principe du traitement spécial différencié (TSD) est de tenir compte des intérêts mutuels des parties et de leurs niveaux respectifs de développement, et de prendre en considération les besoins et contraintes économiques, sociales et environnementales affectant les pays ainsi que leur capacité d'adaptation au niveau cadre commercial (article 34.4 et 35.3 de l'Accord de Cotonou). Il s'agit donc d'adapter de manière flexible le cadre et les orientations de coopération aux situations particulières de chaque pays, en particulier des PMA, les économies faibles et vulnérables, les pays isolés et les petites îles. Or, beaucoup de questions restent encore en suspens quant au TSD et à la situation relative de nombreux pays ACP.

Paragraphe II : Les APE : un acte négocié

Comme leur nom l'indique, les APE sont des accords de partenariat, impliquant des droits et obligations de part et d'autre. Le respect de ces obligations par chacune des parties est essentiel pour la réussite de l'initiative dans son ensemble. Bien que ces nouveaux accords offrent de nouvelles opportunités pour les économies des pays ACP, ils présentent également de nombreux défis. Il est donc crucial que chaque pays ACP détermine clairement ses buts et priorités, et identifie des objectifs réalistes et réalisables. Les négociations sont l'occasion pour les deux parties d'arriver à s'entendre sur les questions abordées dans le cadre des APE.

Initialement prévues pour une durée de cinq ans, les négociations ACP-UE ont été structurées autour de deux phases : une phase pour l'ensemble des ACP (A) et une phase pour les négociations régionales (B).

A. La phase I : un cycle pour l'ensemble des pays ACP

La première phase entre la Commission européenne et le groupe ACP dans son ensemble a commencé le 27 septembre 2002 et devait durer une année. Elle avait pour but de définir le format, la structure et les principes des négociations.

Durant cette première année de négociation, il s'agissait pour les pays ACP de définir quels étaient leurs problèmes communs et quelle approche adopter de sorte à mieux défendre leurs intérêts individuels et collectifs. Aussi, ces négociations devaient aborder des questions d'intérêts communs pour les pays ACP. Afin de s'y préparer, ces derniers ont examiné ces questions dans six groupes de travail portant sur :

- L'accès aux marchés ;
- Les services ;
- L'agriculture et la pêche ;
- Les questions liées au commerce ;
- Les questions liées au développement ;
- Les questions juridiques.

La Commission européenne, quant à elle, a aussi proposé de considérer les questions transversales relatives aux « outils » d'intégration régionale.

La structure convenue pour la phase 1 des négociations correspond au mécanisme décisionnel interne des deux parties.

Du côté du groupe ACP, le Conseil des ministres du groupe ACP assume la direction des négociations, et est responsable tant de leur conduite que de leur approbation. Le Conseil est soutenu dans sa tâche par le Comité ministériel commercial du groupe ACP. La conduite des négociations proprement dite se déroule à deux niveaux différents :

- Les négociations politiques de fond sur chaque groupe de sujets spécifiques sont menées par des porte-parole ministériels des pays ACP ;

- Les négociations préparatoires se déroulent au niveau des ambassadeurs du groupe ACP en poste auprès de l'Union européenne. Dans un souci de cohérence au niveau du groupe ACP, entre les négociations de l'APE et celles qui se déroulent à l'OMC, un mécanisme de consultation et de coordination entre les ambassadeurs du groupe ACP en poste à Bruxelles (auprès de l'UE) et ceux en poste à Genève (auprès de l'OMC) a été proposé ;

Le travail préparatoire technique pour les négociations est mené à travers un groupe de coordination, soutenu par des groupes spécifiques.

Le Secrétariat ACP, sous le contrôle du Comité des ambassadeurs, doit entreprendre les préparatifs techniques des négociations, avec l'aide du groupe consultatif des experts commerciaux de haut niveau.

Du côté de l'UE, la Commission européenne a reçu mandat du Conseil européen pour négocier les APE avec les pays ACP. En pratique, c'est la Direction générale (DG) du Commerce qui mène les négociations des APE, en coordination avec la DG Développement, la DG Agriculture, la DG Entreprises et sociétés de l'information. Les Etats membres de l'Union apporteront leurs conseils aux négociations par le biais du Comité de l'article 133 TUE et du groupe de travail sur le développement du Conseil. La Commission européenne fait régulièrement rapport à ces groupes de travail, ainsi qu'au Conseil des affaires générales et des relations extérieures de l'UE. Le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE sont consultés au cours des négociations.

A l'occasion de la deuxième réunion ministérielle ACP-UE, qui s'est tenue le 2 octobre 2003, le Conseil des ministres ACP et les Commissaires européens du Commerce et Développement, Messieurs Pascal Lamy et Poul Nielson, ont adopté une déclaration commune¹¹⁵ et un rapport conjoint faisant ressortir les convergences et les divergences résultant de la première année de discussions¹¹⁶. Ces deux documents sont le fruit de compromis. D'un côté, les pays ACP souhaitaient avoir un accord juridiquement contraignant

¹¹⁶Voir le rapport conjoint sur la phase « tous ACP-CE » des négociations sur le site du Secrétariat ACP : www.acpsec.org/fr/sed/acp/acp0011803-f.htm

sur les questions convenues dans la phase I pour servir de directives aux négociations régionales de la phase II. De l'autre, la Commission européenne ne cessait de soutenir que l'objectif des discussions au niveau tous ACP était de clarifier les problèmes et que l'Accord de Cotonou constituait une base juridique suffisante pour les négociations. En outre, même dans les cas où il y a convergence, des divergences d'interprétation demeurent souvent. Par exemple, les pays ACP et l'UE conviennent que l'accès aux marchés de l'UE devrait être maintenu et amélioré aux termes des APE. Toutefois, dans le contexte de la libéralisation croissante des échanges et de la réduction du traitement préférentiel, une amélioration de l'accès aux marchés ne peut découler que de règles d'origine plus favorables et d'un traitement détaillé des obstacles non tarifaires. L'engagement pris par l'UE de s'attaquer aux questions de cette nature reste flou.

Après une phase initiale d'un an de négociation au niveau tous ACP, les négociations des APE ont été effectuées au niveau régional avec les six groupements régionaux APE autodéterminés¹¹⁷.

B. La phase II : Négociations d'APE régionaux

Selon l'article 35.2 de l'Accord de Cotonou : « la coopération économique et commerciale se fonde sur les initiatives d'intégrations régionales des Etats ACP considérant que l'intégration régionale est un instrument clé de leur intégration économique. » Il revient aux pays ACP de proposer les configurations géographiques qu'ils jugent les plus appropriées.

Les négociations régionales ont débuté en octobre 2003 et devaient aboutir à la conclusion d'APE individuels entre l'UE d'une part, et les six régions ACP d'autre part. Ces négociations ont lieu au niveau de six régions, dont quatre sont situées en Afrique, une dans les Caraïbes (CARICOM) et une dans le Pacifique. A ce jour, seule, la région des Caraïbes a conclu un APE complet avec l'UE.

¹¹⁷LIPCHITZ Anna, *Les Accords de partenariat économique : des accompagnements nécessaires*, Document de travail n°36, 2007, Agence Française de développement, p. 18.

Les négociations ont débuté avec chaque région selon le calendrier suivant¹¹⁸ :

- A partir du 4 octobre 2003 avec l'Afrique centrale (CEMAC) ;
- A partir du 6 octobre 2003 avec l'Afrique occidentale (CEDEAO) ;
- A partir du 7 février 2004 avec l'Afrique orientale et australe (AFOA) ;
- A partir du 16 avril 2004 avec les pays ACP des Caraïbes ;
- A partir du 8 juillet 2004 avec la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (CDAA) ;
- A partir du 10 septembre 2004 avec les pays ACP du Pacifique.

Bien que les négociations régionales soient totalement indépendantes les unes des autres, elles se sont calquées sur un cadre de négociation similaire en terme de principes et de calendriers. Dans chaque région, les deux parties se sont fixé une feuille de route conjointe pour le déroulement des négociations. En règle générale, ce cadre se subdivise en deux parties : la première partie procède à un état des lieux de l'intégration régionale et vise à la renforcer en abordant la question des entraves techniques aux échanges et des mesures sanitaires et phytosanitaires ; la deuxième partie est consacrée à des négociations de fond sur le contenu du nouvel accord de partenariat¹¹⁹.

Il a déjà été indiqué que chaque région décide de son organisation, de sa préparation et de sa conduite pour ses négociations d'APE. A titre d'illustration, le cas de l'Afrique de l'Ouest est brièvement présenté¹²⁰.

Les chefs d'Etats d'Afrique de l'Ouest ont chargé deux organisations régionales de négocier un accord APE avec l'UE. La CEDEAO qui englobe les Etats de l'UEMOA et d'autres pays de la région, dont le Nigeria, constitue l'organisme faîtière pour ces négociations.

¹¹⁸Commission européenne. 2005. *Les aspects relatifs au commerce et au développement dans les négociations sur les APE*. pp.1-39. Document téléchargé sur l'internet. Lien URL : http://www.acp-eu-trade.org/library/files/CE_FR_1005__CE_Les_aspects_relatifs_au_commerce_et_au_developpement_dans_les_negociations_sur_les_APE.pdf

¹¹⁹Commission européenne, *Intégration régionale pour le développement des pays ACP*, COM (2008) 604 final/2, p. 8.

¹²⁰BILAL Sanoussi,, Is the EU a model of Regional Integration ? Risks and Challenges, *Background Note*, septembre 2007, p.7.

La Mauritanie participe également avec la CEDEAO aux négociations des APE. La CEDEAO et l'UEMOA ont constitué un Comité régional de négociation pour préparer une feuille de route (un plan d'action) pour les apports techniques nécessaires aux négociateurs. Le mandat de négociation approuvé, les négociations entre l'UE et la CEDEAO ont officiellement débuté le 6 octobre 2003.

L'organisation pour les négociations est la suivante :

- Le Conseil des ministres de la CEDEAO est l'instance politique qui prend les décisions formelles, donne les orientations nécessaires et fixe les mandats des négociations.
- Le Comité ministériel de suivi assure le suivi et l'évaluation des négociations.
- En termes de structures de négociations, le Comité régional de négociation (CNR) conduit les discussions avec l'UE pour la deuxième phase.
- Au sein de la délégation du CNR, le Secrétariat exécutif de la CEDEAO et la Commission de l'UEMOA sont des négociateurs en chef. Ceux-ci sont assistés de haut fonctionnaires et d'experts.
- Prennent également part aux négociations, en tant que participants au CNR, un coordinateur du Comité des Ambassadeurs, un représentant du secteur privé, un représentant du Comité technique d'appui.
- Enfin, le lien entre la région et l'UE est assuré par le Groupe des Ambassadeurs basés à Bruxelles, et l'interface entre la CEDEAO et l'OMC est assurée par le Groupe des représentants permanents à Genève.

Après avoir analysé les principales caractéristiques des APE, il convient de présenter ses objectifs.

Section II : Les objectifs des APE

L'éradication de la pauvreté est non seulement un objectif central du partenariat UE-ACP, mais elle est plus largement un enjeu fondamental de la politique de développement de l'Union¹²¹. Tout le monde en convient : les APE doivent avant tout être au service du développement. En facilitant l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale et en renforçant les initiatives d'intégration régionale, les Accords de partenariat économique devraient stimuler le développement durable et l'allègement de la pauvreté.

Toutes les parties reconnaissent par ailleurs que les nouveaux accords commerciaux entre les ACP et l'UE ne favoriseront le développement qu'à la condition de renforcer considérablement les capacités des pays ACP : leur capacité de préparation et de mise en œuvre des APE mais aussi et surtout leur capacité de production et de commercialisation. Sans politiques ni ressources adéquates pour s'ajuster, promouvoir la transformation économique nécessaire, produire et commercialiser leurs marchandises de manière concurrentielle, les pays ACP ont peu de chances de tirer pleinement partie d'un accord de libre-échange avec l'UE.

Cette section présentera premièrement les objectifs de développement des APE (I) et tentera ensuite de démontrer si les APE constituent des outils de développement (II).

Paragraphe I : Les objectifs de développement des APE

L'article 20 de l'Accord de Cotonou fixe le cadre général qui doit aider les partenaires à la coopération à atteindre ces objectifs de développement : « Les objectifs de la coopération au développement ACP sont poursuivis suivant des stratégies intégrées qui combinent les composantes économiques, sociales, culturelles, environnementales et institutionnelles du développement et qui doivent être appropriées au niveau local. La coopération fournit ainsi un

¹²¹Voir la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen « *La politique de développement de la Communauté européenne* » (2000) 212 du 26 avril 2000.

cadre cohérent d'appui aux stratégies de développement des pays ACP, assurant la complémentarité et l'interaction entre différentes composantes. »

On retrouve la même approche du développement dans le pilier « Coopération économique et commerciale » de l'Accord de Cotonou, comme l'illustrent ses objectifs spécifiques :

« La coopération économique et commerciale vise à promouvoir l'intégration progressive et harmonieuse des Etats 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. » Article 34.1 de l'AC. Ces objectifs n'apparaissent pas que dans l'Accord de Cotonou ; ils ont été réaffirmés à maintes reprises par l'Union européenne (ses institutions et Etats membres), les pays et les régions ainsi que les divers acteurs de la société civile.

Malgré les objectifs de développement affichés des APE, de profondes divergences subsistent quant à l'approche de développement à suivre dans le cadre des négociations, ce qui crée des tensions et des frustrations entre les parties. Que pensent les principaux acteurs du partenariat de la capacité des APE à promouvoir le développement ? Ces objectifs n'apparaissent pas que dans l'Accord de Cotonou ; ils ont été réaffirmés à maintes reprises par l'Union européenne (ses institutions et Etats membres), les pays et les régions ainsi que les divers acteurs de la société civile.

Les points de vue de l'UE (A) et des pays ACP (B) feront l'objet de ce paragraphe.

A. Le point de vue d'UE

L'UE persiste à dire que les APE favoriseront le développement, essentiellement au travers de la libéralisation des échanges et de la mise en place d'un cadre politique pour attirer les investissements. En établissant des zones de libre-échange entre eux et avec l'UE, les pays ACP bénéficieront des avantages classiques du commerce, de la croissance économique et donc du développement, d'un plus grand accès au marché de l'UE et d'autres pays ACP de leur région pour leurs exportations, d'économies d'échelle pour leurs producteurs,

d'importations moins chères pour leurs consommateurs et des effets concurrentiels y afférents.

Dans cette partie, il sera question d'invoquer les principaux arguments invoqués par la Commission européenne et plus particulièrement par la Direction générale du commerce (DG Commerce) pour démontrer que les APE sont l'outil le plus propice au développement des pays ACP.

1. La réciprocité

L'élément le plus novateur des APE est la conclusion d'accords de libre-échange (ALE) qui supprimeront progressivement l'essentiel des restrictions aux échanges entre les parties¹²². Ce qui veut dire que pour la première fois dans l'histoire des relations commerciales entre l'UE et les ACP, ces derniers devront ouvrir leurs propres marchés aux produits de l'UE, sur une base réciproque, pour pouvoir continuer de bénéficier de leur accès préférentiel au marché communautaire. La logique de la réciprocité repose sur le principe que la libéralisation des ACP par rapport à l'UE devrait donner lieu à une concurrence accrue entre les économies ACP, réduire les prix pour les consommateurs et stimuler les investissements de même que les transferts de technologie et de connaissances. Ce processus devrait conduire les économies ACP à effectuer les ajustements structurels nécessaires (pour passer d'activités purement extractives à des activités apportant plus de valeur ajoutée) à devenir plus compétitives, et ainsi arriver à plus d'efficacité et de croissance économique. Du point de vue de la Commission européenne, la réciprocité des engagements de libéralisation (souvent perçus comme le risque le plus grave pour les pays ACP) est l'un des aspects de développement essentiels des APE¹²³. La Commission européenne invoque aussi l'argument de l'intégration régionale.

¹²²Article 37§7 *opt.cit.* En d'autres termes, au sein de chaque APE régional, c'est la libre-échange qui devrait dominer entre l'UE et la région ACP, de même que entre l'ensemble des pays ACP de l'APE régional.

¹²³OXFAM- International, (2008), *Partenariat ou jeu de pouvoir ?*, Brief in paper, p. 7.

2. L'intégration régionale

S'appuyant sur les processus d'intégration régionale des Etats ACP, les Accords de partenariat économique devraient en outre contribuer à la mise en place de véritables marchés régionaux, ce qui devrait attirer et stimuler les investissements tant nationaux qu'étrangers, condition nécessaire à un développement durablement. La politique de l'UE consiste clairement à plaider pour le régionalisme comme tremplin vers le multilatéralisme¹²⁴. L'UE encourage aussi les pays en développement à construire des blocs commerciaux régionaux, en prenant exemple sur l'Europe¹²⁵. Lorsqu'elle aborde les questions liées aux APE, la Commission européenne fait souvent référence à sa propre expérience d'intégration régionale et aux avantages qui en découlent. Elle n'évoque d'ailleurs pas que les avantages économiques, mais aussi le fait qu'une intégration régionale permet de se protéger des risques induits par la libéralisation. Un des arguments de la Commission européenne est de dire qu'à l'instar des régions ACP, l'Union européenne n'a pas un niveau de développement égal dans tous les Etats membres et qu'elle a donc dû instaurer des mécanismes spéciaux pour tenir compte de ces inégalités ; les pays ACP ne devraient par conséquent pas avoir peur de l'intégration régionale promue par les APE¹²⁶.

La Commission européenne invoque également l'argument des services e considérés comme un bonus.

3. Les services

Selon la Commission européenne, plusieurs éléments viendront accentuer les effets positifs de la réciprocité et de l'intégration régionale¹²⁷.

¹²⁴SANCHEZ-RUIZ Marc, *Les accords de partenariat économique UE-ACP. Du consensus à l'impasse*, Rapport Euro-Power, juin 2008, p.20.

¹²⁵Commission européenne. 2003. *Maîtriser la mondialisation .L'Union européenne et le commerce mondial*. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes p.13. Disponible sur le site <http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/37/fr.pdf> .

¹²⁶ Communautés européennes, *Le commerce pour le développement Union européenne –Caraïbes, accord de partenariat économique*, mars 2006, p.23.

¹²⁷OXFAM, *Partenaires inégaux: comment les Accords de Partenariat Economique (APE) UE-ACP pourraient nuire aux perspectives de développement d'un grand nombre de pays parmi les plus pauvres*, Document d'information Oxfam, septembre 2006, p.8.

Primo, les APE s'occuperont des barrières tarifaires, mais aussi non tarifaires et des entraves techniques aux échanges, ainsi que d'un certain nombre de mesures communément qualifiées de « derrière la frontière » (telle que la facilitation des échanges, la concurrence, l'investissement, etc.), qui gravitent autour du commerce. Cette large couverture devrait accroître et renforcer l'accès au marché et l'intégration des marchés, et donc les avantages dérivés des échanges¹²⁸.

Secundo, les APE ne couvriront pas que le commerce des marchandises et des produits agricoles, mais aussi les services. Pour certains pays ACP, il s'agit d'un enjeu majeur car les services constituent un secteur important de leur économie, qui pourrait être le moteur de leur croissance économique future : des prestations de services efficaces abaissent en effet les coûts de toutes les activités économiques.

Tertio, par leur portée générale, les APE devraient également contribuer à rendre les réformes politiques dans les ACP irréversibles, ce qui accentuera la pertinence et la crédibilité de leur processus d'intégration régionale et facilitera leur intégration dans l'économie mondiale.

Qu'en est-il de la dimension développement ?

4. Une coopération au développement parallèle

Il convient de remarquer que le mandat délivré par le Conseil européen à la Commission européenne pour négocier les APE n'inclut pas la négociation de la coopération au développement, qui est un aspect distinct, quoique lié, au partenariat ACP-UE¹²⁹. Les négociations relatives aux APE se font dans le cadre de l'Accord de Cotonou, dont un des piliers est la coopération économique et commerciale, aux côtés de deux autres, les relations politiques et la coopération décentralisée. La Commission européenne estime par conséquent que les négociations des APE doivent bel et bien se concentrer sur les questions

¹²⁸BILAL Sanoussi., RAMPA Francesco, *APE alternatifs et alternatives aux APE, scénarios envisageables pour les futures relations commerciales entre les ACP et l'UE*, Rapport ECDPM 11, 2006, p.59.

¹²⁹Commission européenne. 2002. *L'UE adopte une nouvelle stratégie commerciale à l'égard des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique*. Bruxelles : Commission européenne. http://europa.eu-un.org/articles/fr/article_1441_fr.htm

commerciales, mais que le cadre de Cotonou permet de définir une composante de développement parallèle qui accompagnera l'élaboration et la mise en œuvre de ces APE. Les négociations des APE devraient s'accompagner de discussions sur l'aide au développement mise à la disposition des ACP, de même que sur l'éventuel soutien complémentaires d'autres donateurs. Même si les parties prenantes des ACP et les ONG européennes sont partisans d'un resserrement du lien entre commerce et développement, notamment par une formulation contraignante dans le nouvel accord de partenariat, la Commission européenne suit une ligne qui, comme nous l'avons montré précédemment, nous porte à croire qu'elle n'acceptera pas ce lien (contraignant) plus étroit fasse partie intégrante des APE (à moins que le mandat de la Commission ne soit amendé en ce sens).

Nonobstant que, d'un point de vue européen, la coopération au développement suit une voie parallèle à celle des APE et ne fait l'objet d'aucune négociation officielle, la dimension développement des APE se reflète aussi d'après l'UE à ses processus décisionnels internes.

Il convient de noter que les Etats membres de l'UE multiplient les pressions sur la Commission européenne pour qu'elle veille à ce que les objectifs de développement des APE se concrétisent¹³⁰. En mars 2005, par exemple, le gouvernement britannique a publié une déclaration qui demandait que l'élaboration des APE réponde aux envies de développement à long terme, de croissance économique et de réduction de la pauvreté des pays ACP et qui mettait en cause plusieurs positions prises par la Commission européenne durant les négociations¹³¹. Cette déclaration demandait notamment à l'UE de veiller à ce que les ACP décident eux-mêmes du moment, du rythme, de l'échelonnement et de la couverture des produits de la couverture des produits de l'ouverture du marché. Divers éléments portent à croire que d'autres Etats membres sont en train de s'aligner sur ce point de vue et qu'il y a un

¹³⁰OXFAM, *Partenaires inégaux: comment les Accords de Partenariat Economique (APE) UE-ACP pourraient nuire aux perspectives de développement d'un grand nombre de pays parmi les plus pauvres*, Document d'information Oxfam, septembre 2006, p.8.

¹³¹MANDELSON, P. 2005. Le commerce au service du développement. Discours prononcé à la London School of Economics, le 4 février 2005. p.6. Disponible sur le site http://europa.eu.int/comm/commission_baroso/mandelson/speeches_articles/temp_mandels_speeches_fr.cfm?temp=sppmo13_fr/

groupe d'Etats membres de même affinité qui s'emploie à renforcer le contrôle sur le volet développement des négociations¹³².

Que pensent les pays ACP des objectifs de développement des APE?

B. Le point de vue des ACP

Pour les ACP, les APE ne seront bénéfiques que s'ils sont « économiquement sensés, politiquement durables et socialement acceptables ». S'ils s'accordent à dire avec l'UE qu'un APE ouvre des perspectives de développement, de nombreux pays ACP ont tendance à considérer la libéralisation des échanges et l'intégration régionale comme des conditions nécessaires, mais loin d'être suffisantes à l'avènement du développement et à l'allègement de la pauvreté. En d'autres termes, créer de vastes marchés régionaux intégrés et ouverts et accroître les opportunités d'exportation pour les produits ACP ne sont que des facteurs de développement potentiels, qui ont besoin de conditions supplémentaires pour être bénéfiques. Cette partie résumera les principales préoccupations des parties prenantes des ACP.

Les Etats ACP sont préoccupés par l'introduction de la réciprocité dans les relations commerciales avec l'UE (1), par l'intégration régionale (2) par la concurrence dans les services (3) et par l'engagement de l'UE en matière de coopération au développement (4).

1. La réciprocité

Les gouvernements ACP ne nient pas en bloc que la réciprocité des engagements à libéraliser puisse être bénéfique grâce à une concurrence accrue entre les économies ACP, une baisse des prix pour les consommateurs, voire éventuellement l'attrait des investissements et le transfert des technologies et des connaissances. Les parties prenantes ACP insistent néanmoins sur les

¹³²DTI-DFID. 2005. *Economic partnership agreements : Making EPAS eliver for development*. Position Paper, mars 2005. Londres : Ministère du commerce et de l'industrie. Disponible sur le site : www.dti.gov.uk/ewt/epas.pdf

risques potentiels d'une libéralisation de leurs marchés vis-à-vis de l'UE¹³³. Les ACP n'ont pas cessé de rappeler que des coûts d'ajustement élevés pouvaient sérieusement réduire, voire même annihiler les avantages escomptés de la libéralisation des marchés à travers un APE.

Parmi ces coûts d'ajustement figurent la réforme fiscale pour la perte de compétitivité et la restructuration des industries nationales, le développement institutionnel (pour prendre en compte des questions telles que la mise en conformité avec les normes alimentaire et de sécurité sanitaire, l'harmonisation des procédures, l'harmonisation des procédures douanières, les évolutions réglementaires, etc.), l'appui à la constitution d'une capacité d'offre suffisante pour tirer avantage d'un plus large accès aux marchés, etc.

Une étude publiée par le Secrétariat du Commonwealth estime que les pays ACP dans leur ensemble devront déboursier neuf milliards d'euros au moins pour couvrir une partie seulement des coûts d'ajustement induits par les APE. Pour pouvoir faire face au coût de leur restructuration économique et la diversification de leurs exportations tout en s'ajustant à la baisse des recettes fiscales consécutive à celle des tarifs, les parties prenantes ACP revendiquent souvent un traitement spécial différencié de même que des mesures d'accompagnement spécifiques en complément des APE¹³⁴. Le TSD devrait faire partie intégrante de tous les volets d'un APE, à commencer par celui de l'accès aux marchés (couverture des produits, traitement des produits sensibles et protocoles relatifs aux produits de base, mesures de sauvegarde, durée des périodes de transition) et prévoir une asymétrie entre les engagements des ACP et ceux de l'UE de même qu'une différenciation entre les Etats ACP en fonction de leur niveau de développement. Des ressources supplémentaires devraient en outre être dégagées pour les mesures d'accompagnement (réformes fiscales pour compenser les pertes de recettes douanières, compensations versées aux producteurs et aux consommateurs victimes de la restructuration économique, renforcement des filets de sécurité sociaux).

Qu'en est-il de l'intégration régionale ?

¹³³ La Déclaration ministérielle publiée à l'issue de la réunion des Ministres du commerce de l'Union africaine (UA) de juin 2005 stipule que les « questions de Singapour », ainsi qu'il est convenu de les appeler, doivent rester en dehors des APE.

¹³⁴ Voir par l'exemple, le cas des Caraïbes sur le site www.crn.org/acp.htm

2. L'intégration régionale

Comme il a été indiqué plus haut (A .2), la Commission défend bec et ongles son approche de l'intégration régionale basée sur l'expérience de l'UE. Les régions ACP ont toutefois fait valoir que plutôt que d'imiter le processus d'intégration régionale de l'UE, il valait mieux pour elles suivre leur propre processus, basé sur la flexibilité, la différenciation et la géométrie variable. Pour chaque région ACP, la négociation de l'APE met l'accent sur la synchronisation des priorités régionales définies par les ACP eux-mêmes, plutôt que d'incorporer dans chaque processus d'intégration régionale un agenda APE standard, concocté par l'UE en fonction de sa propre expérience. Il se peut que le processus d'intégration régionale ACP n'atteigne pas un niveau de maturation suffisant dans tous les domaines pour permettre à la région d'assumer comme l'ensemble des engagements pris dans le cadre d'un APE. Les réductions tarifaires d'un APE, par exemple, ne se traduiront pas forcément par la libéralisation d'un tarif extérieur commun si les pays ACP d'une certaine région ont besoin de plus de temps que n'en prévoit l'AC pour instaurer une union douanière.

Les gouvernements ACP ne nient pas le fait que dans les APE, les éléments qui renforcent la réciprocité et l'intégration régionale (comme les barrières non tarifaires, les services et les mesures de auront des effets positifs supplémentaires, comme le prétend la Commission européenne. Ils aimeraient cependant que les négociations des APE abordent concrètement et en premier lieu les graves problèmes des capacités des pays ACP : la capacité de négocier de manière concurrentielle pour en retirer des bénéfices et faire face à leurs coûts d'ajustement. Donner la priorité à ces problèmes et y porter remède sont sans doute ce que de nombreux pays ACP appelleraient les « bonus » d'un APE. Les économies ACP doivent être mises en capacité de tirer profit de l'élargissement de l'accès aux marchés (notamment de l'UE) et de faire face à une concurrence plus forte au niveau interne. La libéralisation des échanges devrait s'accompagner d'un soutien au développement pour la prise en compte des contraintes relatives à l'offre, y compris le renforcement des infrastructures, ainsi que des faiblesses institutionnelles et structurelles qui y sont liées.

Ce soutien devrait être déterminé par – et synchronisé avec – les processus de négociation et de mise en œuvre d'un APE¹³⁵. Autrement dit, la nature et l'amplitude du soutien devraient être à la hauteur de l'ajustement nécessaire pour atteindre les objectifs de développement et les priorités régionales des ACP.

Il est primordial que les engagements et la mise en œuvre de la libéralisation s'échelonnent en fonction du soutien au développement. L'aide aux échanges devrait être fournie en temps opportun et de manière efficace, afin de coïncider avec les besoins et les défis rencontrés par les ACP. Pour certains pays et régions, elle pourrait être nécessaire avant la mise en œuvre de la libéralisation des échanges (par le renforcement des systèmes administratifs/ de perception des taxes là où l'on s'attend à une très forte baisse des recettes suite à celle des tarifs).

Les services jouent un rôle important pour le développement et la croissance économique dans la plupart des pays ACP. Il sera question dans le paragraphe qui suit d'examiner le rôle des APE dans la libéralisation des services dans les pays ACP notamment en Afrique subsaharienne.

3. Commerce des services en Afrique : opportunités et risques dans les APE

Les services jouent un rôle important pour le développement et la croissance économique dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, en particulier dans les pays non producteurs de pétrole. De l'approvisionnement en eau potable, en énergie, à la disponibilité de services d'assainissement efficaces, en passant par l'accès aux services de santé et d'éducation, de transport, de télécommunications ; le rôle important des services en tant que facteurs essentiels pour accroître le bien-être et lutter contre la pauvreté est admis de tous. Assurer les services de qualité disponibles et accessibles reste toutefois le défi de tous les pays et des pays d'Afrique en particulier.

¹³⁵LIPCHITZ Anna, *Les accords de partenariat économique : des accompagnements nécessaires*, Agence Française de développement, document de travail n° 36, 2007, p.17.

L'ouverture aux importations de services et à l'investissement étranger direct peut être un mécanisme efficace pour stimuler la concurrence et favoriser le développement des services en Afrique pour le bien être de ses populations. Cette ouverture des échanges implique de la part des pays africains la capacité à définir et mettre en œuvre des politiques réglementaires attractives qui offrent aux fournisseurs des garanties nécessaires ; une capacité limitée dans nombre de pays africains¹³⁶.

En quoi la libéralisation des échanges (a) peut-elle appuyer la réforme des services (b) ?

a. Libéralisation des échanges et réglementation des secteurs des services

La politique commerciale joue un rôle important dans la détermination de la nature de la concurrence dans les secteurs des services internes. Les pays qui imposent des restrictions aux fournisseurs de services étrangers peuvent priver les producteurs et les consommateurs des avantages résultant d'un accès à des services bon marché. Des études empiriques montrent que l'ouverture au commerce des services s'accompagne d'une efficacité plus grande et d'une croissance économique plus rapide. Toutefois ces avantages socioéconomiques peuvent être compromis en dépit de l'engagement d'ouverture et de la réglementation du secteur visé.

Il se pose alors la question de savoir comment mettre en relief les deux notions (libéralisation des échanges de services et réformes réglementaires) pour saisir les avantages qui en découlent. En d'autres termes la réforme réglementaire doit-elle précéder la libéralisation des échanges ou l'inverse. Dans certains cas, la libéralisation des échanges peut servir de moteur à la réforme de la réglementation, comme par exemple lorsque les organismes de réglementation sont trop influencés par les producteurs en place et que la libéralisation des échanges permettent aux consommateurs et aux nouveaux fournisseurs de services sur le marché de participer davantage au processus réglementaire.

¹³⁶BRENTON Paul, DIHEL Nora, HINKLE Larry et STRYCHAZ Nicholas, Commerce des services en Afrique, *Passerelles*, Volume 14, n°1 janvier – mars 2013, p.10.

Dans d'autres cas, il peut être nécessaire de réformer la réglementation ou d'améliorer le climat des affaires pour que les investissements ou les échanges transfrontaliers puissent avoir lieu¹³⁷.

Alors que beaucoup de pays se sont engagés dans plusieurs accords bilatéraux de libéralisation des services, la plupart des pays africains répugnent à prendre des engagements dans ce domaine même dans le cadre de l'OMC, avec l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Une telle attitude serait justifiée par le fait que de nombreux pays africains souffrent de graves contraintes liées au manque de capacités techniques et administratives pour concevoir, négocier et mettre en œuvre la libéralisation de leur commerce de services et les réformes complémentaires qui s'en suivent.

En règle générale, les gains les plus importants apportés par la libéralisation du commerce des services se produisent lorsque tous les fournisseurs ont accès au marché sur une base NPF. Le pays donne ainsi à ses consommateurs et à ses producteurs un accès aux meilleurs fournisseurs de services du monde. Libéraliser le commerce des services de manière préférentielle avant une libéralisation plus générale sur la base de la NPF peut avoir des conséquences défavorables à long terme en octroyant l'avantage de premier arrivant à un fournisseur peu efficace que l'ouverture ultérieure du marché ne pourra ni déloger, ni contraindre à plus d'efficacité.

La libéralisation d'abord au niveau régional peut se justifier s'il existe d'importants effets d'apprentissage que les entreprises locales n'ont pu exploiter en raison de la petite taille des marchés nationaux ou de régimes réglementaires nationaux restrictifs qui ont entravé les possibilités de croissance. Une libéralisation régionale préférentielle peut alors permettre l'émergence en Afrique de fournisseurs de services régionaux qui seront ensuite réellement compétitifs lors de la libéralisation sur la base de la NPF¹³⁸.

¹³⁷Quelles options face à la nouvelle échéance pour les APE ? Briefing du Groupe de Travail de Cotonou, CONCORD (Confédération des ONG d'urgence et de développement), Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, 24^{ème} Session – Paramaribo, Suriname, 27 – 29 novembre 2012, p.2, disponible en ligne sur : <http://www.concordeurope.org>

¹³⁸MARTY Darlan F., Améliorer les APE pour faire face aux défis mondiaux actuels, *Eclairage*, Volume 9, n°1, février 2010, p.8.

Cependant, les décideurs régionaux doivent également éviter de créer des secteurs de services régionaux protégés qu'il sera difficile de libéraliser et de conférer l'avantage de premier venu à des fournisseurs régionaux peu performants contre lesquels des fournisseurs internationaux plus efficaces ne pourront pas, par la suite entrer en concurrence. C'est pour cela qu'il est important d'évaluer avec soin les coûts et avantages potentiels d'une libéralisation régionale préférentielle.

Les APE en cours de négociation avec l'UE peuvent-ils appuyer la réforme des services ?

b. Réforme des services en Afrique et Accords de partenariat économique

Les dispositions ayant trait aux services dans l'APE du CARIFORUM, un APE entre un groupe de pays des Caraïbes et l'UE, laissent penser qu'un APE similaire avec les pays africains pourrait servir de mécanisme pour verrouiller les niveaux d'ouverture existants, ce qui aurait pour effet de renforcer la crédibilité de la réforme et d'assurer aux investisseurs la stabilité de l'orientation de la politique des services en vigueur¹³⁹. L'APE du CARIFORUM définit également les cadres réglementaires d'un certain nombre de secteurs de services, qui pourraient servir de base pour accroître la qualité et la crédibilité des réglementations en Afrique. Dans d'autres secteurs qui intéressent l'Afrique du point de vue des exportations, tels que le tourisme et les services liés aux technologies de l'information, des engagements d'une portée plus vaste que l'AGCS pourraient établir des précédents importants pour de futurs accords commerciaux régionaux et multilatéraux¹⁴⁰.

Les dispositions de l'APE du CARIFORUM ayant trait à la coopération entre autorités de la concurrence, en particulier les engagements spécifiques concernant le tourisme, pourraient être utiles pour discipliner le comportement anti-compétitif des entreprises européennes sur les marchés africains et pour permettre aux entreprises africaines d'être effectivement concurrentielles dans les chaînes de production verticalement intégrées.

¹³⁹MARTY Darlan F., Améliorer les APE pour faire face aux défis mondiaux actuels, *Eclairage*, Volume 9, n°1, février 2010, p.9.

¹⁴⁰BILAL Sanoussi., RAMPA Francesco, *APE alternatifs et alternatives aux APE, scénarios envisageables pour les futures relations commerciales entre les ACP et l'UE*, Rapport ECDPM 11, 2006, p. 79.

La coopération réglementaire régionale et une clause de préférence régionale pourraient être utiles pour faire progresser l'intégration régionale des services en Afrique. La mise en place au niveau de l'APE de structures de dialogue sur la reconnaissance mutuelle pourrait faciliter les progrès au niveau régional.

Il est cependant peu probable qu'un APE ait beaucoup à offrir aux pays africains en termes de meilleur accès au marché de l'UE. Bien qu'il contienne des dispositions élargissant les possibilités d'emploi temporaire des professionnels qualifiés, l'APE du CARIFORUM n'aborde pas la question du mouvement temporaire des travailleurs non qualifiés.

L'élargissement de l'accès temporaire à l'UE pour les travailleurs non qualifiés, par exemple, par l'intermédiaire de régimes de sous-traitance soigneusement élaborés et administrés, aurait un impact économique considérable en Afrique. Une approche secteur par secteur visant à coordonner les réformes de la réglementation et du régime commercial serait probablement une méthode plus efficace pour les pays africains qu'une approche vaste mais superficielle de négociation d'engagements dans tous les secteurs.

Les réformes des réglementations des régimes commerciaux en Afrique devront être appuyées par une assistance technique et financière. Cette assistance devrait être centrée sur les facteurs qui auront le plus d'impact sur la performance du marché, et non sur les seules considérations d'accès au marché, de traitement national, et sur la préparation de listes d'engagements de type AGCS. Cependant, cette assistance ne devrait pas être directement liée à la signature d'un APE. Elle devrait être élargie à tous les pays africains qui souhaitent réformer leurs secteurs des services, qu'ils aient signé ou non un APE.

La bonne coordination de cet appui pourrait se faire au moyen d'un forum qui regrouperait les autorités en charge de la réglementation et les négociateurs des accords commerciaux afin de répondre aux préoccupations ayant trait à l'impact de la réforme du régime du commerce sur la capacité à réglementer de manière efficace. Un tel forum devrait faire ressortir le fait que, pour la réforme des services, il n'existe pas de formule toute faite, et que souvent, les réformes et les structures réglementaires appropriées auront souvent tendance à varier d'un pays à l'autre.

Toutefois il serait indispensable d'examiner à l'occasion de ce forum, les points suivants :

- Définir pour le commerce des services une stratégie qui s'intègre dans le plan de développement national à travers les activités suivantes : (i) améliorer la collecte et la dissémination de données plus nombreuses et de meilleure qualité sur les secteurs des services et le commerce des services ; (ii) sensibiliser diverses parties prenantes et faciliter un dialogue entre elles sur les conséquences potentielles de la libéralisation et de la réforme du commerce des services ; (iii) identifier les secteurs prioritaires où une concurrence accrue, l'investissement étranger et les nouvelles technologies peuvent stimuler l'efficacité et la croissance ; (iv) mettre en place un comité du commerce des services et de la réforme de la réglementation pour défendre des approches ouvertes et transparentes de la réglementation et de l'ouverture des échanges et superviser l'emploi de l'analyse d'impact de la réglementation.
- Dans les secteurs des services nationaux réglementaires, procéder à un audit des échanges et de la réglementation pour identifier les principaux obstacles à la concurrence et à l'investissement.
- Identifier si et de quelle manière des réformes et des accords commerciaux unilatéraux, au niveau régional ou multilatéral, ou à celui de l'APE, pourraient servir à surmonter les obstacles identifiés pour les secteurs prioritaires et à soutenir le processus de réforme du régime commercial et de la réglementation. Examiner les possibilités de coopération avec l'UE en dehors d'un accord formel général sur les services, par exemple, dans le domaine de la coopération entre les autorités de la concurrence.
- Rechercher plus activement des possibilités de coopération régionale et d'intégration plus profonde des services, dans des secteurs prioritaires d'intérêt mutuel, avec des partenaires régionaux.

En ce qui concerne les APE :

- Adopter une approche plus flexible des APE qui prend en compte les préoccupations et les priorités des pays africains.

- En lieu et place d'une négociation vaste et superficielle du type AGCS ; adopter une approche de la réforme des échanges et de la réglementation coordonnée secteur par secteur, et dans laquelle les secteurs à réformer en priorité sont définis par chaque pays, en conformité en fonction de plans de développement nationaux. L'UE appuie les pays africains dans la réalisation de l'ouverture au commerce des services à travers la libéralisation sur la base de la NPF, en particulier dans les secteurs des infrastructures où une ouverture préférentielle pourrait avoir des conséquences négatives à long terme.
- L'UE doit travailler avec d'autres bailleurs et des institutions internationales à mettre à la disposition de tous les pays africains qui entreprennent des réformes une assistance technique adéquate.

Pour les pays ACP, la mise en œuvre des APE doit s'inscrire dans une démarche de développement durable.

4. Les engagements en matière de coopération au développement

La Commission européenne estime que les seules discussions qui peuvent accompagner les négociations APE sont celles qui concernent l'aide au développement accessible au pays ACP dans la mesure où la coopération au développement est une composante parallèle aux APE¹⁴¹. Le groupe ACP estime au contraire, que l'appui au développement sous la forme d'une allocation de ressources pour le renforcement des capacités des ACP fait intrinsèquement partie des négociations des APE et ne voit donc aucune raison de dissocier artificiellement les deux. Les pays ACP font remarquer que les mécanismes actuels d'appui au développement mis en place par l'Accord de Cotonou ne permettront de toute façon pas de faire face aux défis de développement des APE.

¹⁴¹BILAL Sanoussi, *Les aspects multilatéraux de l'Accord de partenariat économique euro-ACP de Cotonou*, Séminaire organisé par l'Agence intergouvernementale de la francophonie, le Secrétariat du Commonwealth et le Secrétariat du groupe ACP, Bruxelles, les 30 et 31 mai 2002, p. 8.

Il faudra par conséquent améliorer les procédures d'acheminement de l'aide pour arriver à un niveau d'appui correct. C'est une requête essentielle des ACP¹⁴².

Les gouvernements ACP ont le sentiment que l'UE fait l'impasse sur les éléments nécessaires à l'avènement du développement économique. Les Etats ACP se plaignent de la dichotomie croissante entre le discours politique de l'UE, qui insiste fréquemment sur le volet « pro-développement » des APE, et l'approche pragmatique suivie par les négociateurs commerciaux de la Commission européenne, qui se concentrent sur une définition plus étroite du développement, reposant essentiellement sur les gains découlant des échanges, et éludent ainsi, selon certains négociateurs ACP, la discussion de fond sur la dimension développement plus large des APE. Au plus haut niveau, la Commission européenne a réaffirmé que le développement était l'objectif central des APE et s'est dite prête à assouplir ses positions en permettant aux ACP de définir les dispositions commerciales et les appuis dont ils avaient besoin et en promettant d'assurer la cohérence entre les politiques et les règles de l'UE et de l'OMC afin de travailler dans l'intérêt des pays ACP¹⁴³.

Paragraphe II : Les APE : Outils pour le développement des ACP ?

Un large consensus existe pour affirmer que les APE doivent contribuer au développement des Etats ACP. L'Accord de Cotonou comme il a été déjà indiqué, confirme ainsi l'idée selon laquelle les APE doivent éradiquer la pauvreté dans les Etats ACP et favoriser leur intégration dans l'économie mondiale. Cependant, si le développement était en principe l'objectif commun des négociateurs, il n'existait pas de consensus entre les parties sur les moyens pratiques visant à intégrer la dimension développement dans les APE.

Dans ce paragraphe, il paraît judicieux de montrer en quoi les Etats ACP et les pays de l'UE sont des partenaires inégaux (A) et les effets possibles des APE sur le développement (B).

¹⁴²BILAL Sanoussi, *Conclure les négociations des APE, Aspects juridiques et institutionnels*, Rapport ECDPM n°12, juin 2007, p.78.

¹⁴³Voir sur lesite : <http://trade-inf.cec.ue.int/doclib/html/121094.htm>,
http://europa.ue.int/comm/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/temp_mandels_speeches_en.cfm?emp=sppm013_en et
www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmintdev/uc3906-i/uc39002.htm

A. Des partenaires inégaux

Les asymétries entre l'UE et les pays ACP sont importantes, tant au niveau économique que politique. Cette situation, selon le centre de recherche South Centre, s'explique par « le lien historique qui existe entre ces pays¹⁴⁴ ».

Les pays ACP exportent essentiellement leurs matières premières vers l'UE. Nous verrons dans cette partie que dans le partenariat UE/ACP, il y a les plus pauvres contre les plus riches (1) et l'accès au marché des pays ACP et de l'UE (2).

1. Les plus pauvres contre les plus riches

Les négociations APE se sont déroulées entre les vingt-cinq puis vingt-sept pays membres de l'UE, qui ont un PNB de plus de quatorze mille milliards de dollars¹⁴⁵, et de l'autre, six groupes de pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, dont font partie des 50 pays les moins avancés au monde. Le groupe le plus petit, les Îles du Pacifique, a un PNB combiné de 9 milliards de dollars- soit mille quatre cents fois moins que celui de l'UE. Même le groupe le plus grand, la région d'Afrique de l'Ouest, a un PNB plus de quatre-vingts fois inférieur à celui de l'UE¹⁴⁶. La richesse par habitant est en moyenne presque cinquante fois plus faible que celle de l'Union Européenne, avec des inégalités au sein des ACP¹⁴⁷. Au regard de ces considérables inégalités, il n'est pas difficile de voir de quel côté se situe le pouvoir.

Du point de vue de la balance commerciale, la balance globale est déséquilibrée à la faveur des ACP : les importations européennes à vingt-cinq provenant des pays ACP se chiffrent à trente-six milliards d'euros, celles des ACP issues des pays européens à 30.5 milliards

¹⁴⁴ South Centre. *Comprendre les Accords de partenariat économique (APE)*, Fiche Technique n°1, Document analytique. Genève, mars 2007, p.12.

¹⁴⁵Davenport M., Etude sur l'accès au marché dans les négociations entre la CEDEAO et l'UE dans le cadre des APE, *projet de rapport final, référence CFTC/EAD/BCW/109*, 2003, p.13.

¹⁴⁶Oxfam International. *Partenaires inégaux*. Document d'information, septembre 2006, p. 4.

¹⁴⁷LIPCHITZ Anna, *Les accords de partenariat économique : des accompagnements nécessaires*. AFD Document de travail n°36, 2006, p.11.

d'euros. Toutefois, les échanges des pays ACP ne constituent que 3% du commerce de l'Union européenne (2,9% des exportations et 3.1% des importations de l'Union européenne). Les exportations de l'Union européenne vers les pays ACP sont diversifiées : le poste le plus important est celui des biens d'équipement (26%).

A l'inverse, 29% des importations des pays ACP se réalisent à destination de l'Union européenne et 24% des importations des pays ACP proviennent de l'Union européenne. Leurs exportations sont moins diversifiées : l'Union européenne importa essentiellement des matières premières : énergie et produits agricoles. En 2005, l'Union européenne était encore le partenaire commercial principal des pays ACP : elle est la plus grande importatrice et la seconde plus grande exportatrice (après les Etats-Unis). L'arrivée des pays émergents modifieront à l'avenir ces classements. Les données désagrégées montrent une forte dépendance de l'Afrique centrale à l'Union européenne : 74,1% de ses importations proviennent de l'Union européenne et 51,7% de ses importations sont à destination de l'Union européenne. Les Caraïbes et le Pacifique sont moins dépendants.

L'Afrique australe exporte essentiellement vers l'Union européenne (69,1%). Les pays ACP sont plus protecteurs sur leurs marchés que l'Union européenne. Les pays ACP protègent leurs marchés par des droits de douane à hauteur de 20%. L'Union européenne exerce encore des droits de douane de 4,2% sur les importations de pays ACP, concentrés sur certains produits (viandes bovines, riz, végétaux, vins et certains produits contenant de la viande et du lait) et s'appliquent surtout aux importations des pays ACP non PMA ; les PMA bénéficient du régime préférentiel « Tout sauf les armes »¹⁴⁸.

Alors que certains secteurs sont fortement protégés en Union européenne (sucre, céréales, produits agroalimentaires transformés...), l'Afrique subsaharienne a des droits de douane plus forts pour les produits transformés : produits agroalimentaires, textiles et industries. Si les droits de douane de l'Afrique subsaharienne étaient ramenés au niveau des droits de douane européens (ce qui signifie une réciprocité des tarifs douaniers), le désarmement tarifaire dans l'industrie, l'énergie et le coton serait fort.

¹⁴⁸LIPCHITZ Anna, *Ibid.*, p.13.

En revanche, un « réarmement » tarifaire aurait lieu pour les secteurs africains du cheptel et des produits agroalimentaires transformés. Ces droits de douane sont importants dans la formation du revenu national des pays ACP. Ils constituent en moyenne 25% des revenus des gouvernements africains. Les applications de droits de douane sont en effet plus faciles à collecter que la collecte des taxes domestiques, comme la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

L'impact du démantèlement tarifaire sera donc différent en fonction des pays. Néanmoins, quel que soit le pays, les parts relatives des droits de douane diminuent ; leur diminution sera moins douloureuse qu'elle aurait pu l'être en 1970¹⁴⁹. Il a été démontré plus haut que dans le partenariat UE-ACP, les plus riches (UE) sont contre les plus pauvres (ACP). Qu'en est-il de l'accès aux marchés des ACP et de l'UE ?

2. L'accès aux marchés pour les exportateurs des pays ACP et des pays de l'Union Européenne

Un véritable partenariat implique sans conteste que les deux parties bénéficient de l'accord qui les lie. Avec les APE, si les gains pour l'UE sont clairs, il est difficile de voir quels vont être les bénéfices pour les pays ACP.

a. L'accès aux marchés pour les exportateurs des pays ACP

Bien que l'UE ait promis d'augmenter l'accès au pour tous les producteurs des pays ACP, rien ne laisse présager qu'il en sera ainsi. En 2001, l'UE a établi le programme « Tout sauf les armes » (TSA) pour les PMA, y compris les trente-neuf PMA appartenant, à cette date au groupe des pays ACP¹⁵⁰. Dans le groupe ACP. Dans le cadre de ce programme, TSA, les pays éligibles ont un accès sans droit de douane pour la très grande majorité de leurs exportations vers l'UE. Il est par contre peu probable que le reste des pays ACP, les « non-PMA », bénéficient d'un accès aux marchés plus favorable que celui octroyé par le système de

¹⁴⁹OXFAM, *Partenaires inégaux: comment les Accords de Partenariat Economique (APE) UE-ACP pourraient nuire aux perspectives de développement d'un grand nombre de pays parmi les plus pauvres*, Document d'information Oxfam, septembre 2006, *Opt.cit.*

¹⁵⁰South Centre. *Comprendre les Accords de partenariat économique (APE)*, Fiche Technique n°1, Document analytique. Genève, mars 2007, p.18.

préférences des Conventions de Lomé. Il est également peu probable que soient supprimées les barrières qui limitaient l'impact positif des accords préférentiels¹⁵¹.

Même avec un APE, les exportations pouvant bénéficier d'un traitement préférentiel mais également au renforcement continu des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) qui entravent l'accès de leurs exportateurs aux marchés européens¹⁵², ainsi qu'à la progressivité des tarifs sur certaines productions clés, qui conduit à l'imposition de droits de douane plus élevés sur les produits transformés (comme le café instantané) que sur les matières premières (comme les grains de café) et décourage donc les pays ACP de transformer leurs propres produits. En outre, la lenteur des réformes des politiques agricoles européennes signifie que, même s'ils parviennent à exporter vers l'UE, les exportateurs des pays ACP restent confrontés à la concurrence de producteurs européens hautement subventionnés¹⁵³.

En résumé, en matière d'accès aux marchés les trente-neuf pays ACP qui appartiennent à la catégorie des pays les moins avancés ne bénéficieront pas notablement d'un APE car l'UE leur a déjà promis un accès équivalent avec le programme TSA, tandis que les trente-six autres pays ACP voudraient préserver l'accès aux marchés dont ils bénéficient déjà avec l'Accord de Cotonou.

Qu'en est-il de l'accès aux marchés pour les exportateurs de l'UE ?

a. L'accès aux marchés pour les exportateurs de l'UE

Pour ce qui concerne l'ouverture des marchés ACP, la signification exacte de « l'essentiel » du commerce est vivement débattue. Dans l'accord de libre-échange conclu entre l'UE et

¹⁵¹Seul un petit nombre de pays, en premier lieu desquels les petits Etats insulaires et les principaux producteurs de sucre, de bananes, retirent des bénéfices importants du système de préférences. Les préférences ont également bénéficié, mais dans une moindre mesure, à un petit nombre de pays à faible revenu qui sont très dépendants d'une toute petite gamme de produits (en particulier le tabac, les textiles, la pêche et le cacao).

¹⁵²Les normes sanitaires et phytosanitaires sont des normes mises en place pour protéger la santé publique dans le pays d'importation. Les obstacles techniques au commerce sont instaurés pour s'assurer que les produits correspondent aux normes techniques et aux spécifications en usage dans le pays d'importation.

¹⁵³En outre, la valeur actuelle et future des préférences dont bénéficient les pays ACP est en baisse en raison de la libéralisation sur la base du principe de la nation la plus favorisée, de la réforme des régimes communautaires du sucre et de la banane, et de l'instauration d'autres régimes préférentiels qui fournissent aux pays en développement un privilège au marché européen.

l'Afrique du Sud, l'UE a accepté de libéraliser 95% de son commerce avec l'Afrique du Sud en dix ans, tandis que l'Afrique du Sud était tenue de libéraliser « seulement » 86% de ses importations en provenance de l'UE au bout d'une période de transition de douze ans. Dans le cas des APE, la Commission européenne a déclaré qu'elle considère que le « délai raisonnable » pour la période de transition est de dix ans mais que celui-ci pourrait être prolongé dans des cas exceptionnels¹⁵⁴.

La Commission européenne s'est montrée plus réservée au sujet de l'étendue que devrait couvrir la libéralisation dans les pays ACP. Il est néanmoins généralement entendu que si l'UE libéralise 100% de son commerce, les pays ACP devront libéraliser 80%, ce qui limiterait à 20% la marge de protection des produits locaux face à la concurrence des biens et services européens. Ce degré de libéralisation correspondrait à la conception de la Commission selon laquelle, pour être compatible avec l'OMC, il faut en moyenne libéraliser 90% du commerce¹⁵⁵. Mais cela mettrait les gouvernements ACP dans la position de devoir choisir entre maintenir des droits de douane sur les importations sources de recettes fiscales essentielles comme les voitures ou l'électronique, protéger des denrées de base telles que le maïs, mettre quelques industries existantes à l'abri de la concurrence européenne, ou maintenir leur capacité à soutenir le développement industriel futur du pays.

La plupart des gouvernements ACP sont fortement dépendants des rentrées douanières pour augmenter leurs recettes publiques. La Banque mondiale estime qu'en Afrique sub-saharienne les recettes douanières représentent en moyenne entre 7 et 10% des revenus fiscaux de l'Etat¹⁵⁶. Les gouvernements de la Gambie et du Cap Vert tirent par exemple jusqu'à 20% de leurs recettes des droits de douane. Les produits de l'UE représentant 40% des importations totales de l'Afrique subsaharienne, éliminer les droits de douane sur les produits européens réduirait considérablement les recettes douanières de ces pays.

¹⁵⁴Commission européenne. *Economic Partnership Agreements- Putting a rigorous priority on Développement*. Mémo, Bruxelles, 20 janvier 2005. Disponible sur http://www-europa-eu-un.org/articles/en_article_4245_en.htm. p. 9. (15p).

¹⁵⁵S. Bilal, F. Rampa. *APE alternatifs et alternatives aux APE : scénarios envisageables pour les futures relations commerciales entre les ACP et l'UE*, Maastricht, ECDPM, 2006, p. 57.

¹⁵⁶L. Hinkle. *Beyond Cotonou : Economic Partnership Agreements in Africa*, in R. Newfarmer, *Trade, Doha and Development: A window into the issues*. Banque Mondiale, Washington DC, 2005, pp. 267-280.

Selon le scénario le moins favorable, la Gambie et le Cap Vert perdraient près de 20% de leurs recettes fiscales totales, tandis que le Ghana et le Sénégal subiraient une chute de leurs revenus de 10 à 11%.

Ces pertes auraient probablement des conséquences sérieuses sur le budget de l'Etat, car s'ils ne parviennent pas à compenser ces pertes en augmentant d'autres sources de prélèvements, les pays ACP auront à réduire leurs dépenses globales. Cela pourrait mettre en danger les programmes sociaux et aboutir à des coupes dans les investissements en matière de santé et d'éducation. Ainsi, au Congo la perte de recettes douanières due aux APE est à peu près équivalente à l'ensemble des dépenses publiques de ce pays en matière d'éducation¹⁵⁷.

Si d'un côté les consommateurs des pays ACP pourraient bénéficier d'une gamme plus large de biens et services bon marché devenus accessibles grâce à la libéralisation commerciale, d'un autre côté des APE mettraient en danger les moyens d'existence de la population dans des secteurs agricoles et industriels clés. La suppression des barrières douanières à l'importation de produits européens mettra en effet en concurrence directe les produits (souvent hautement subventionnés) d'une des régions les plus avancées économiquement avec ceux des producteurs de certains des pays les plus pauvres du monde. Bien que les pays ACP et l'UE s'attendent à ce que la libéralisation de certains secteurs ait des conséquences dramatiques, les études d'impacts ont jusqu'ici été superficielles et de qualité très inégale. Ces études ne fournissent en particulier aucune évaluation quantitative de l'impact des APE sur les niveaux de production et d'emploi ou sur la compétitivité future des secteurs productifs des ACP. Selon l'évaluation de l'impact des APE sur le développement durable réalisée par la Commission européenne, la libéralisation pourrait permettre aux consommateurs d'acheter des produits bon marché.

Non seulement les APE menacent les secteurs existants mais ils pourraient aussi considérablement saper la capacité des gouvernements ACP à soutenir le développement

¹⁵⁷Les dépenses publiques de la République du Congo en matière d'éducation en 2001-2002 étaient de 12,6% des dépenses publiques totales, tandis que la perte de recettes fiscales devant découler des APE est estimée à 11,7%. Les chiffres des dépenses d'éducation et les chiffres sur les pertes de recettes fiscales sont tirés du Rapport sur le développement 2005 du PNUD.

économique de leurs pays. A ce jour, pratiquement tous les pays qui se sont développés ont mis en œuvre une politique tarifaire pour aider leurs petites entreprises à progresser vers des stades plus avancés dans la chaîne de production de valeur, évoluant progressivement vers des industries de transformation et de fabrication. Cela implique de varier les droits de douane en fonction des besoins de l'économie et des priorités de développement au niveau national ou régional. Les APE vont fortement restreindre la capacité des pays à user ainsi de la politique tarifaire. Les pays ACP ne pourront exempter d'une libéralisation totale que des produits qui représentent moins de 20% de la valeur totale de leur commerce avec l'UE. Par ailleurs, lorsqu'ils seront à un stade ultérieur, ils ne pourront probablement pas modifier considérablement leurs choix de produits faisant l'objet d'une exemption, même si l'évolution de leur structure industrielle exige de protéger d'autres secteurs que ceux de départ. La garantie d'un niveau minimum de recettes fiscales et la protection des moyens d'existence devraient déjà épuiser les 20% de protection autorisés dans le cadre des négociations APE¹⁵⁸. Les pays ACP n'auront donc que peu ou pas de marge de manœuvre pour inclure sur la liste des secteurs agricoles ou industriels qui pourraient avoir un potentiel de croissance à l'avenir. Le gel des niveaux de droit de douane découlant des APE risque donc d'enfermer les pays ACP dans la production de matières premières et d'entraver leur développement économique futur.

Un autre intérêt offensif de l'UE est de libéraliser le commerce des pays ACP dans le domaine des services. L'Accord de Cotonou rappelle les engagements pris dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et confirme que les pays ACP doivent bénéficier d'un traitement spécial différencié. Les pays ACP eux-mêmes ont fermement demandé que soit respecté le droit des membres du groupe ACP de réglementer et de libéraliser le commerce des services en fonction de leurs orientations nationales. Il reste à voir si ces pays parviendront à conserver la capacité de réglementer leurs services¹⁵⁹.

Il s'avère que l'impact global qu'auront les APE sur chacun des pays et chacune des régions positif ou négatif, dépend d'un certain nombre de circonstances économiques relatives à la

¹⁵⁸HUGON Philippe, *Les accords de libre-échange avec les pays ACP et les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée au regard du nouveau régionalisme*, Séminaire EMMA – RINOS (Réseau Intégration Nord-Sud), Paris, 26-27 mai 2003, p.25.

¹⁵⁹*L'accès au marché des marchandises dans les Accords de partenariat économique (APE)*, Document analytique, Fiche technique n°7, South Centre, Genève, Suisse, février 2008, p.26

formation des APE, ainsi qu'au cadre institutionnel et aux politiques d'accompagnement qui prévaudront leur de leur mise en œuvre. Les implications générales de bien-être dépendent en grande partie de la structure de la nature du commerce et des investissements des pays ACP et de leurs partenaires commerciaux respectifs, dans l'UE et dans le reste du monde.

Les effets possibles des APE sur le développement feront l'objet de la partie suivante.

B. Les effets possibles des APE sur le développement

Si les règles sont équitables, le commerce et l'investissement internationaux peuvent être une source de prospérité et de développement partagés. Le cas contraire, ils peuvent être source de pauvreté et d'exclusion accrues. De nombreux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique se retrouvent bloqués dans le cercle vicieux de la vente de produits de faible valeur et de l'achat de produits à forte valeur ajoutée¹⁶⁰. La majeure partie de l'investissement dans les régions ACP abritent plus de 12% de la population mondiale, mais n'engrangent que 2% du revenu mondial. En Afrique, en dépit des niveaux de croissance les plus élevés enregistrés depuis 30 ans, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté ou au chômage est en hausse¹⁶¹.

En raison de l'histoire et de relations économiques étroitement imbriquées, la vie active des populations dans les pays ACP est inextricablement liée à l'Europe, amis avec un profond déséquilibre. Tous les jours, des agriculteurs et des entreprises des pays ACP vendent plus d'un quart du total de leurs exportations à l'Europe, mais ces produits comptent pour moins de 2% des importations totales de l'Europe.

La forte dépendance vis-à-vis de l'Europe signifie qu'avec des règles adéquates sur le commerce et l'investissement l'on pourrait transformer de manière radicale la vie de plus de 300 millions de personnes qui, à travers les pays ACP, vivent dans la pauvreté extrême.

¹⁶⁰Données de Trademap, Centre international du commerce, CNUCED/OMC. Disponible sur : <http://beta.trademap.net/>

¹⁶¹Indicateurs OMD des Nations-Unies à : <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>; UNDESA, 2007. *The Employment Imperative*. Report on the World Social Situation. New York 2007. ST/ESA/319. p.15.

Les APE contribueront-ils à améliorer le quotidien des populations des pays d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ? Il s’agira ici de répondre à cette question en montrant les effets possibles des APE sur le commerce (1) et sur l’investissement et la technologie (2).

1. Les effets des APE sur le commerce

Nous verrons les effets des APE sur le commerce des marchandises (a) et des services (b).

a. Les effets des APE sur le commerce des marchandises

Les APE paraphés en décembre 2007 par 35 pays ACP contiennent tous un chapitre sur les marchandises. Les pays ont convenu d’éliminer les droits tarifaires sur 80 à 98 des importations de marchandises en provenance de l’Europe, sur des périodes allant de 0 à 25 ans. Pour les 15 pays des Caraïbes, ces engagements font partie d’un APE complet. Pour la plupart des 20 autres pays, ces accords partiels étaient le minimum requis pour éviter le risque de hausse des droits tarifaires après décembre 2007.

L’ouverture est plus large que telle qu’initialement proposée par l’Europe – entre 67 et 83% des échanges¹⁶² – mais selon de nombreux experts, elle est aussi importante que ce qu’exigeaient les règles de l’OMC.

L’UE a demandé aux pays ACP de libéraliser au moins 80% de leurs importations en provenance d’Europe sur une période de quinze ans. Bien que des périodes de transition de vingt-cinq ans fussent promises, seule la Communauté d’Afrique de l’Est et les pays des Caraïbes ont pu appliquer ce délai à quelques produits. D’autres vont éliminer leurs tarifs (droits de douane) sur période de quinze ans, tandis que la Papouasie-Nouvelle-Guinée le fera immédiatement. Même les pays moins avancés comme le Mozambique, l’Ouganda, la Tanzanie et le Rwanda, qui ne doivent pas réaliser n’importe quelles diminutions tarifaires selon les engagements pris au sein du cycle de Doha, vont s’ouvrir à plus de 80% pour les importations en provenance de l’Europe.

¹⁶²C. MAERTEN Conférence TRALAC (11-11-2004), *EPAs : A new approche to ACP-UE Economic and Trade Cooperation*.

Au lieu de mettre l'accent sur les besoins des pays ACP en matière de développement, les textes ont tendance à refléter la capacité de négociation, ainsi que les intérêts européens. En conséquence, la Côte d'Ivoire et le Mozambique rencontrent certains des problèmes d'ajustement les plus importants et ceux-ci ressortiront assez rapidement. La Côte d'Ivoire, par exemple, aura totalement supprimé les droits tarifaires sur 60% de ses importations en provenance de l'Europe avant même que le Kenya ne démarre le processus de libéralisation.

L'impact immédiat de cette ouverture variera d'un pays à l'autre, en fonction de son ouverture avant la signature d'un accord. De tels impacts doivent encore être étudiés en profondeur, mais certaines tendances très inquiétantes peuvent être discernées.

Au lieu de repenser le mode d'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale, en garantissant les nouvelles opportunités de création de valeur ajoutée, les nouveaux accords étendent et rendent irréversibles les schémas d'ouverture actuels. Ils retirent certains des instruments de politique les plus importants des mains des gouvernants ACP, ce qui rend plus difficile les possibilités pour ces pays de sortir de la dépendance vis-à-vis des produits de base et qui prive les femmes de l'opportunité de pénétrer le secteur formel.

Dans le cadre de ces accords, seulement 2 à 20% des importations sont exemptées de la libéralisation totale et sont inscrites sur les listes d'exclusion. Très peu de ces listes sont accessibles au grand public. Comme l'on peut s'y attendre, les pays ACP ont accordé la priorité à la protection de leurs agriculteurs les plus vulnérables. L'inconvénient est que très peu de produits manufacturés ou de valeur figurent sur les listes. Il y a certes des sauvegardes et une protection des industries naissantes, mais celles-ci peuvent être difficiles à déclencher et la protection des industries naissantes est peu apte à soutenir le développement de nouveaux secteurs. Associé à des règles strictes sur les droits tarifaires, ceci rendra pratiquement impossible pour les pays ACP d'assurer une protection temporaire afin de stimuler, à l'avenir, de nouveaux secteurs à valeur ajoutée.

S'ils sont signés et ratifiés sous leur forme actuelle, les APE priveront les pays ACP d'accès à l'échelle du développement à laquelle l'Europe, les Etats-Unis et de nombreux autres pays à travers le monde ont eu recours, dans le passé¹⁶³.

Les droits tarifaires ont été un mécanisme important dans la protection des agriculteurs des pays ACP contre les brusques poussées d'importations. Entre 1982 et 2003, par exemple, la Papouasie Nouvelle-Guinée a fait face à plus de 140 poussées de produits agricoles importés¹⁶⁴. Ces importations de produits laitiers subventionnés européens ont durement affecté les producteurs ACP. Au Kenya, l'industrie laitière locale s'est effondrée dans les années 1990, car les prix sont passés en-dessous des coûts de producteurs locaux, plongeant 600.000 petits éleveurs dans la pauvreté. Le secteur est à présent de nouveau sur pied, le gouvernement kenyan ayant rehaussé les droits tarifaires de 25 à 35%, et enfin à 60%¹⁶⁵, en 2002. En dépit des problèmes bien connus causés aux agriculteurs ACP par les subventions ayant des effets de distorsion sur les échanges accordées par l'Europe, ces produits ne sont pas automatiquement exclus des négociations, et l'Europe ne s'est engagée à les éliminer immédiatement. Il en résulte que les pays ACP ont été tenus de recourir à l'espace limité sur leur liste d'exclusion pour protéger les agriculteurs contre les subventions inéquitables accordées par l'Europe sur des produits tels que les produits laitiers, la viande, l'huile végétale et le sucre.

De plus, en cas de brusques poussées des importations, les sauvegardes qui figurent dans les textes d'APE de décembre 2007 sont beaucoup trop faibles pour être efficaces. Dans les discussions commerciales mondiales, les pays en voie de développement se sont battus avec acharnement en vue de la mise en place d'un mécanisme de sauvegarde spéciale en faveur des PED qui, dans une économie libéralisée, reste un des rares moyens de protéger les producteurs contre de brusques poussées des importations. Ceci n'a pas été inclus dans les APE. Les agricultrices supporteront le poids de toute poussée des importations. A travers l'Afrique, les hommes dominant le secteur des cultures d'exportation, alors que les femmes ont tendance à se consacrer aux cultures vivrières pour la consommation locale.

¹⁶³L'accès au marché des marchandises dans les Accords de partenariat économique (APE), Document analytique, Fiche technique n°7, South Centre, Genève, Suisse, février 2008, p.17. *Opt.cit.*

¹⁶⁴On entend par brusque poussée un écart de 30% par rapport à la moyenne mobile de trois années successives, elle est également calculée sur la base des la méthodologie fondée sur le volume.

¹⁶⁵Gender and Trade Commonwealth Secretariat, 15 novembre 2007. *Eu set t milk East Africa with subsidised.*

L'ouverture aux importations en provenance de l'Europe évince les cultures vivrières locales, exacerbant ainsi les inégalités existant entre les hommes et les femmes.

En 2006, l'Europe a consacré 50 milliards d'euros au soutien à ses producteurs agricoles¹⁶⁶. Même si leurs producteurs se heurtent à beaucoup plus d'obstacles que les producteurs européens, les gouvernements ACP, qui disposent de ressources restreintes, ne sont pas en mesure d'octroyer des subventions. Les droits tarifaires sont un des rares instruments auxquels ils peuvent avoir recours pour assurer un certain niveau de protection à leurs agriculteurs et aux secteurs manufacturiers en difficulté. Cependant, les APE permettent le recours aux subventions mais interdisent l'utilisation des droits tarifaires.

Les pays ACP doivent surmonter les obstacles au commerce avant de s'ouvrir à l'Europe, autrement, leurs producteurs ne seront pas assez solides pour rentrer en concurrence, sur un pied d'égalité, avec des entreprises européennes dont beaucoup sont des leaders mondiaux. Toutefois, les pays ACP ont un énorme déficit de ressources. Il leur faut au moins 200 milliards de dollars de plus, juste pour moderniser les infrastructures de base de l'Afrique à niveaux compétitifs, avant d'aborder l'ensemble des autres coûts associés au renforcement de la compétitivité. Une partie du FED sera affectée aux infrastructures, mais ceci est loin d'être suffisant.

En échange d'aménagements majeurs des économies ACP, l'UE a convenu d'assurer un accès à ses marchés en franchise de droits et sans contingents à la quasi-totalité des produits¹⁶⁷. Mais ceci ne représente qu'une amélioration marginale de l'accès en franchise de droits de 97% dont les pays ACP bénéficiaient auparavant et de nombreux obstacles subsistent. Les gains réalisés en matière d'accès au marché risquent d'être éphémères.

De nombreux pays exportateurs ACP sont trop peu compétitifs pour survivre sur le marché européen, s'ils doivent entrer en concurrence aux mêmes conditions que les autres pays en développement.

¹⁶⁶Eurostat Agriculture Handbook. p.70.

¹⁶⁷A l'exception des armements, alors le riz et le sucre sont en franchise de droits et sans contingents depuis 2009.

Enfin, en raison des réformes internes de l'UE, il est peu probable que d'ici 2015, d nombreux pays ACP deviennent suffisamment compétitifs pour exporter du sucre vers l'Europe¹⁶⁸. Maintenant que l'OMC a tranché en faveur de l'Equateur dans le différend concernant les droits tarifaires de l'UE sur la banane, de petites économies insulaires telles que Sainte-Lucie vont se battre pour être compétitives. A travers les APE, les pays ACP, les ACP sont en train de renoncer à un avenir commercial indépendant pour préserver un accès au marché susceptible de durer quelques années.

Après le commerce des marchandises, il convient de voir le commerce des services.

b. Les effets des APE sur le commerce des services

Les Caraïbes sont la seule région à avoir achevé des négociations APE sur les services. Au titre de l'APE des Caraïbes, jusqu'à 75% des secteurs des services ont été libéralisés avec des différences significatives entre pays. La gamme des secteurs est très large, allant de la comptabilité, de la tenue des livres financiers, aux services médicaux et de santé et au tourisme.

Les pays de la région des Caraïbes risquent de perdre les avantages que même l'investissement étranger pourrait générer parce qu'ils ont accepté des contraintes sérieuses sur leur capacité à réglementer. Dans les textes de décembre 2007, les pays des Caraïbes ont convenu d'ouvrir les services commerciaux majeurs. Par exemple, de nombreux pays Caraïbes permettent aux entreprises européennes d'établir une présence locale dans les télécommunications, les services bancaires, de vente au détail et de courrier.

Au titre des accords, il est essentiellement interdit aux gouvernements d'accorder un traitement différent aux sociétés étrangères et locales ; de favoriser les co-entreprises au détriment des sociétés à participation totalement étrangère, de limiter le nombre de fournisseurs ; ou d'exiger des sociétés étrangères de services qu'elles forment et qu'elles

¹⁶⁸P. Goodison. *The ACP experience of preference erosion in the banana and sugar sectors*. Document de synthèse n°7 de l'ICSTSD, 2007. p 27.

emploient du personnel local ou qu'elles prévoient des avantages pour les communautés locales affectées par le service¹⁶⁹.

L'on n'observe que quelques rares exceptions. La République dominicaine, par exemple a stipulé que 80% des employés des sociétés étrangères doivent être ressortissants des Caraïbes et qu'elle se réserve le droit de recourir à des politiques pour conférer des droits ou des préférences aux groupes socialement ou économiquement défavorisés. Ceci permet au gouvernement de prendre en compte les inégalités sur le marché du travail, notamment les biais à l'égard des femmes. Dans le même ordre d'idée, la Grenade a restreint les financements et les subventions publics aux entités de Grenade et aux services considérés comme étant d'intérêt général¹⁷⁰.

Les dispositions en matière de services universels sont importantes dans des secteurs tels que les services postaux et les services bancaires pour garantir que les populations des zones rurales reculées peuvent avoir accès aux services commerciaux. Aux Pays-Bas, par exemple, concernant les obligations en matière d'accès universel, le fournisseur de services postaux, est tenu d'établir un point de service complet dans toute communauté comptant plus de cinq mille personnes. L'APE restreint la capacité des gouvernements des Caraïbes à recourir aux réglementations relatives aux services universels en exigeant d'eux qu'elles ne soient pas plus pesantes que nécessaires. Ceci signifie que les politiques gouvernementales visant à garantir la fourniture universelle de services clés peuvent être contestées si l'UE estime qu'elle entrave de manière exagérée les activités de ses compagnies.

Les APE pourraient entraver la capacité des gouvernements à fournir des services essentiels de qualité à coût abordable. Par exemple, plusieurs pays des Caraïbes ont accordé aux sociétés européennes le droit d'assurer des services d'enseignement primaire, secondaire et tertiaire ; de fournir des services médicaux et dentaires, ainsi que des services d'assainissement et de collecte des eaux usées. En contractant un engagement irréversible sur l'entrée du secteur privé dans les domaines des services essentiels, les pays empruntent une pente glissante en courant le risque de saper l'accès des populations les plus pauvres et les plus vulnérables au

¹⁶⁹APE entre l'UE et le CARIFORUM, article 76.

¹⁷⁰APE du CARIFORUM : Offre de services des Caraïbes (accès au marché et traitement national).

sein de la société. Au cas où la participation des entreprises étrangères n'aiderait pas les pays à répondre aux objectifs de développement nationaux et saperait de manière imprévue l'accès de populations les plus pauvres et les plus vulnérables au sein de la société, les dispositions APE compliquent pour les pays la possibilité de modifier les conditions appliquées aux fournisseurs étrangers.

Contracter des engagements sur les services est par essence de nature complexe et des erreurs sont commises – même par les pays riches. En contractant des engagements, les gouvernements doivent faire preuve d'une grande prudence et ont besoin d'un environnement réglementaire mature et d'un haut niveau d'expérience. Préalablement aux APE, les pays des Caraïbes avaient la liberté d'ouvrir les secteurs des services et de modifier les réglementations en fonction des besoins de développement. Si les choses allaient mal, les gouvernements pouvaient changer d'avis. Les APE sont permanents et contraignants¹⁷¹. La clause de révision qui figure dans le texte des pays des Caraïbes vise à élargir et compléter la portée de l'accord et ne prévoit pas de modification au motif d'impacts négatifs sur le développement. Toute modification aux accords doit être convenue de manière conjointe par l'Europe. Cela signifie qu'il sera extrêmement difficile pour les pays ACP des Caraïbes de modifier les réglementations relatives aux services en conformité avec l'évolution de leurs besoins de développement. Les pays des Caraïbes étaient soucieux d'élargir leur accès au marché européen mais dans la plupart des secteurs, l'UE ne leur accorde que ce qu'elle a déjà offert à d'autres membres de l'OMC.

Les effets des APE concernent aussi l'investissement et le transfert de technologie.

2. Les effets APE sur l'investissement et la technologie

Il convient de voir premièrement les effets des APE sur l'investissement (a) et deuxièmement les effets des APE sur la technologie (b).

¹⁷¹BILAL Sanoussi et RAMPA Francesco, *Les APE alternatifs et alternatives aux APE, Scénarios envisageables pour les futures relations commerciales entre les ACP et l'UE*, p. 49.

a. Les effets des APE sur l'investissement

Les Caraïbes sont la région à avoir un APE contenant des dispositions sur l'investissement. Les autres pays ACP se sont engagés à négocier des dispositions similaires à partir de 2008¹⁷². Les dispositions relatives à l'investissement figurant dans l'APE des Caraïbes sont combinées dans le chapitre sur « les services, l'établissement et le commerce électronique ». Ce chapitre comprend des engagements très significatifs sur l'investissement qui varient de manière substantielle d'un pays à l'autre :

- Les pays ouvrent les activités autres que les services notamment l'agriculture, la foresterie, l'exploitation minière, la manufacture, la transmission et la distribution d'électricité et de gaz¹⁷³.
- L'accord cible les phases de pré mais aussi de post-établissement en allant beaucoup plus loin que les traités d'investissement bilatéraux (TIB) existants avec les Caraïbes qui ne visent que la post-établissement¹⁷⁴.

Le texte comprend également un engagement à négocier une libéralisation accrue dans un délai de cinq ans.

Quelques bénéfices ont été acquis par les Caraïbes y compris des obligations pour les investisseurs européens de soutenir des normes de travail et des normes environnementales. Cependant ces avantages sont largement fragilisés par des dispositions qui lient sévèrement les mains des gouvernements et les contraignent plus durement pour gérer l'investissement dans les intérêts de développement.

¹⁷²OXFAM International, *Les partenaires inégaux*, 2006, p.23.

¹⁷³Commission européenne (2006), *Une Europe compétitive dans une économie mondialisée*, disponible à l'adresse suivante : <http://ec.europa.eu/trade>.

¹⁷⁴BILAL Sanoussi, RAMPA Francesco, *APE alternatifs et alternatives aux APE, scénarios envisageables pour les futures relations commerciales entre les ACP et l'UE*, Rapport ECDPM 11, 2006, p.43.

Dans les secteurs qu'ils ouvrent, les gouvernements des Caraïbes ont renoncé à leurs droits restants pour restreindre ou passer au crible l'investissement et pour réglementer les investisseurs une fois leurs opérations établies.

Pour les pays en développement, le droit de recourir à nombre de mesures d'investissement est déjà entravé dans le cadre de l'Accord de l'OMC sur les mesures ayant trait à l'investissement et liées au commerce. A moins qu'ils n'en disposent autrement, de manière spécifique, dans le cadre des PAE, les pays des Caraïbes ont renoncé au droit de recourir aux mesures d'investissement restantes¹⁷⁵. Si les accords se poursuivent, nombre de gouvernements ne seront plus en mesure de limiter la participation des firmes étrangères ou d'appliquer des critères de performance notamment d'exiger des sociétés européennes qu'elles emploient du personnel local ou qu'elles s'engagent dans des co-entreprises.

Dans les secteurs qui font l'objet de libéralisation, les accords spécifient les réglementations relatives à la propriété foncière que les sociétés européennes sont tenues de respecter¹⁷⁶. Cela présente un risque car si dans l'avenir un gouvernement souhaite modifier les règles pour assurer davantage de protection à la propriété foncière locale ou restreindre l'achat d'îles offshore dans un secteur qui n'est pas encore libéralisé, il lui sera très difficile de le faire. Enfin, le chapitre relatif à la « Passation des marchés publics » prévoit que les pays des Caraïbes accordent aux investisseurs étrangers un « traitement national » dans leurs dépenses publiques à une date ultérieure. De telles mesures interdiraient aux gouvernements ACP d'utiliser l'argent du contribuable pour octroyer des préférences spéciales aux entreprises locales.

En interdisant le recours à nombre de mesures relatives à l'investissement qui ont porté leur fruit dans le passé, les APE suppriment un autre barreau important de l'échelle du développement.

Les pays des Caraïbes ont déjà vingt-sept TIB en place avec l'Europe. Les gouvernements doivent prêter une attention particulière à l'interaction des ces TIB et de la nouvelle marge de

¹⁷⁵LOWE Philip (1998), Lutter contre la pauvreté et promouvoir le commerce, l'investissement et l'emploi chez nos partenaires :tels sont les grands défis du XXIe siècle, *Courrier ACP-UE*, n°169 mai-juin, p 3.

¹⁷⁶*Schedule of commitments on investment (Commercial Presence) of CARIFORUM*. Note explicative. 16 décembre 2007. p 4.

manœuvre conférée aux investisseurs européens au titre des APE. Dans les secteurs nouvellement libéralisés à travers les APE, les sociétés européennes seront en mesure de recourir aux mécanismes investisseur-Etat aux fins des TIB pour faire appliquer une telle libéralisation. Les investisseurs étrangers pourraient par exemple, déposer des plaintes contre le fait qu'une prescription visant le transfert de technologie, le recrutement de personnel local ou le respect d normes environnementales plus élevées a réduit de manière injuste la valeur des actifs qu'ils possèdent, même lorsque la réglementation s'applique de la même manière aux sociétés locales. Qu'en est-il des effets des APE sur la technologie ?

b. Les effets des APE sur la technologie

Durant les négociations sur les APE, l'UE a demandé aux pays ACP de contracter des engagements sur un grand nombre de règles de propriété intellectuelle strictes, allant bien au-delà des accords de l'OMC en termes de portée et d'exigence de mise en application. Les négociateurs ont tenté de réorienter le débat vers le transfert de technologie et l'innovation. En conséquence, l'accord des Caraïbes contient un chapitre de compromis intitulé « Innovation et propriété intellectuelle »¹⁷⁷.

Les négociateurs des Caraïbes ont réussi à faire intégrer le transfert de technologie dans le texte de l'APE de décembre 2007 mais la formulation est faible. L'Europe ne promet que l'échange de renseignements, l'échange de points de vue et des efforts afin de promouvoir des mesures qui garantissent le transfert de technologie. L'on peut dire que cette formulation est moins contraignante que celle des dispositions multilatérales existantes auxquelles l'UE a adhéré. Si les accords de l'OMC stipulent que les pays développés devraient offrir des incitations à leurs entreprises en vue du transfert de technologie vers les PMA, dans l'APE, l'UE convient uniquement de promouvoir et de faciliter de telles incitations. Elle ne prend aucun engagement contraignant pour garantir que ses entreprises procèdent à un transfert de technologie¹⁷⁸. Mais les dispositions contraignantes qui figurent dans le chapitre de l'APE sur les services et l'investissement lient les mains des gouvernements des Caraïbes, rendant

¹⁷⁷OXFAM INTERNATIONAL, *Analyse des textes des APE intérimaires*, 7 décembre 2008, pp. 1-7.

¹⁷⁸OXFAM (2008), *Partenariat ou jeu de pouvoir ?* p 6.

extrêmement difficile pour eux de s'assurer que les investisseurs européens s'acquittent de cette obligation¹⁷⁹.

Contrairement aux dispositions relatives au transfert de technologie, les engagements contractés par les pays des Caraïbes sur les règles de propriété intellectuelle sont très rigoureux, imposent un haut niveau de mise en application et sont très proches des demandes initiales de l'UE. Un des éléments les plus préoccupants est l'obligation d'adhérer à des règles très strictes sur le contenu numérique. Les dispositions sont susceptibles de compromettre l'accès des étudiants et des chercheurs aux matériels numériques. Contrairement aux règles de l'OMC, qui ont des exceptions pour permettre aux institutions d'enseignement de faire des copies de l'information numérique, ces traités ne disposent pas de telles exceptions, ce qui empêche l'accès légitime.

L'observatoire Consumers International note que de telles règles élargies de propriété intellectuelle sur le contenu numérique ont « des implications sérieuses » sur l'accès à l'éducation menant à un creusement de la facture numérique¹⁸⁰. Les traités introduisent également des règles strictes qui rendront plus difficiles pour les compagnies de TIC dans les Caraïbes de tirer des enseignements des logiciels existants, ce qui ralentira le processus d'innovation, rendant plus difficile le développement de produits adaptés aux petites entreprises.

¹⁷⁹ OXFAM, *ibid.* p 6

¹⁸⁰ Consumers International, 'Access to knowledge. *Asia-Pacific Consumers*. Vols 43 and 44 1 &2/2005. p.17.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

La substitution d'un régime commercial de libre-échange à un régime d'échanges préférentiels et organisés s'inscrit dans une chaîne de causalité dont les maillons sont par définition, étroitement imbriqués à tel point qu'il paraît difficile de déterminer la cause première de cette substitution. Il est assez tentant de rechercher du côté du déclin intrinsèque des Conventions de Lomé, la survenance des règles d l'OMC et la réorientation de la politique extérieure de l'Union européenne qui sont survenues de manière cumulative et presque concomitamment à un constat d'échec sur quelques points fondamentaux.

Il est assez paradoxal pour un communautariste, d'évoquer l'échec de la Convention de Lomé, laquelle en d'autres temps a suscité enthousiasme et espoirs. Peut-être l'arbre a-t-il caché la forêt et les spécialistes de Lomé ont-ils été plus séduits par l'architecture institutionnelle et juridique de la Convention que par son bilan économique. C'est en quelque sorte son caractère « constitutionnel » qui a prévalu ou plus précisément le fonctionnalisme conventionnel qui la caractérise et qui a masqué son délitement progressif¹⁸¹. Par ailleurs, le déclin du régime commercial organisé par les Conventions de Lomé s'est traduit par une lente et permanente érosion des préférences spéciales dont le but originel était de conserver soit d'assurer aux produits des Etats signataires une part relative mais significative du marché communautaire.

Les causes de cette érosion ont été analysées avec précision¹⁸² : abaissement général des droits de douane, expansion des relations avec les pays en développement et avec des ensembles régionaux comme l'Association des Nations de l'Asie du Sud-est (ASEAN ou ANASE) ou le Marché commun du Sud (MERCOSUR), décloisonnement des relations économiques avec l'Europe de l'Est, application du SPG dont la différence de tarif avec Lomé est de 2%¹⁸³. Très symptomatique de ce déclin est le STABEX qui a perdu son caractère stabilisateur, vu l'insuffisance de ses ressources, la lenteur des délais de mise en œuvre.

¹⁸¹ GAUTRON Jean-Claude, De Lomé à Cotonou, in PERROT Danielle (dir), (2007), *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : Quel partenariat ?* Collection Rencontres Européennes, p.243.

¹⁸² Voir par exemple BOURRINET Jacques, in GAUTRON Jean-Claude (dir), (1994), *Les Etats ACP face au marché unique européen*, Economica, p.37.

¹⁸³ GAUTRON Jean-Claude, *Opt.cit.*

La Convention de Lomé a connu d'autres difficultés : la réduction de la part des ressources programmées, l'inefficacité de la coopération commerciale sur les marchés de la Communauté, le poids des contraintes d'ajustement, l'émergence tardive, du fait des résistances des pays ACP et de la concurrence entre pays européens, d'un régime de protection des investissements. Si les pays ACP ont d'abord souhaité le maintien du *statu quo*, la nécessité d'une révision profonde préexistait à l'émergence des règles de l'OMC.

En marge du régime commercial, l'Accord de Cotonou comporte certains éléments nouveaux. Le régime d'aide est concentré sur certains secteurs, rompant ainsi avec le « saupoudrage » engendré par le caractère attractif des successives Conventions de Lomé.

En observant l'évolution des relations UE/ACP, force est de constater que l'objectif principal des accords, qui était préalablement le développement et la réduction de la pauvreté se soit fait dans un contexte déséquilibré et par conséquent que ce dernier ne soit pas en voie d'être atteint. L'ouverture des économies du Sud, encore fragiles et peu compétitifs sur le marché mondial, a su démontrer des résultats mitigés.

Les APE paraphés n'ont pas réussi le test du développement. Loin de restructurer les relations économiques pour stimuler le développement, ils risquent d'ancrer les pays ACP dans des schémas d'inégalité et de marginalisation et de biaiser davantage le système commercial multilatéral au détriment des intérêts des pays en développement¹⁸⁴. Que représente aujourd'hui la coopération UE/ACP après la fin de la guerre froide ? Quelle est la pertinence de cette coopération dans un monde en perpétuelle mutation ? L'apparition d'un « Sud » en Europe ne créera – t – elle pas un détournement de l'aide au profit des « pauvres » d'Europe ?

Quelle est la pertinence de l'Accord de Cotonou dans un monde en mutation ?

¹⁸⁴OXFAM (2006), *Partenaires inégaux: comment les Accords de Partenariat Economique (APE) UE-ACP pourraient nuire aux perspectives de développement d'un grand nombre de pays parmi les plus pauvres*, Document d'information Oxfam, septembre 2006, p 5.

DEUXIEME PARTIE :

LA PERTINENCE DE LA COOPERATION ACP-UE

DANS UN MONDE EN MUTATION

CHAPITRE I : LA COOPERATION UE/ACP DANS LE NOUVEL ORDRE ECONOMIQUE MONDIAL

Le partenariat entre l'UE et le groupe ACP – le partenariat Nord-Sud le plus vaste et le plus élaboré – date de 1975¹⁸⁵. Les Conventions successives de Lomé (1975 – 2000) et l'Accord de Cotonou (2000 – 2020) ont constitué jusqu'ici la base juridique de ce dispositif, qui englobe actuellement quatre-vingts ACP¹⁸⁶ et les vingt-sept Etats membres de l'UE. Le partenariat de Cotonou a été signé en juin 2000 par les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et l'Union européenne. En vigueur jusqu'en 2020, ce nouveau partenariat a été salué comme un cadre novateur de développement, adapté aux impératifs de la coopération internationale à l'aube du 21^{ème} siècle. Une évaluation régulière de la mesure dans laquelle ce cadre de coopération tient effectivement ses promesses apparaît néanmoins importante : Quels sont les points forts et quels sont les points faibles de l'Accord de partenariat de Cotonou (APC) ? Quelles sont les avancées réalisées en termes de mise en œuvre des principales innovations de l'APC ? L'APC a-t-il favorisé un développement plus poussé et de meilleure qualité dans les pays ACP ? A ces questions concernant le bilan actuel de l'Accord de Cotonou viennent se greffer des interrogations plus fondamentales quant à l'avenir de l'Accord de Cotonou, et quant à l'évolution, de part et d'autre, de la coopération de longue date entre les pays ACP et l'UE dans un contexte mondial en rapide mutation¹⁸⁷.

Pour répondre aux questions posées ci-dessus, ce chapitre comportera deux parties : l'Accord de Cotonou : son rôle dans un monde en mutation (section I) et de l'avenir des relations UE/ACP (section II).

¹⁸⁵Pour une analyse plus détaillée et de plus amples informations sur l'historique et l'évolution des relations ACP et du Fonds européen de développement, voir FRISCH Dieter. *La politique de développement de l'Union européenne : un regard personnel sur 50 ans de coopération internationale*. Rapport n° 15. Maastricht. ECPDM, 2008. p 9.

¹⁸⁶Le groupe ACP rassemble quatre vingt pays. Cuba fait partie du groupe ACP, mais pas du partenariat ACP-UE dans le cadre de l'Accord de Cotonou.

¹⁸⁷SANCHEZ-RUIZ Marc, *Les accords de partenariat économique UE-ACP. Du consensus à l'impasse*, Rapport Euro-Power, juin 2008, p.9.

Section I : L'Accord de Cotonou : rôle dans un monde en mutation

Dans un monde en rapide mutation, l'Accord de Cotonou (2000 – 2020) fait face à de grands défis.

La signature de l'AC en 2000 a représenté un immense pas en avant pour les relations ACP-UE et les relations internationales Nord-Sud. Cotonou¹⁸⁸ présentait un agenda ambitieux et innovateur en terme de dialogue politique, de participation des acteurs non étatiques (, de commerce et de développement, et de gestion de l'aide basée sur la performance. L'APC restera en vigueur jusqu'en 2020, mais il semble important alors qu'il a atteint plus de la moitié de sa durée, de se demander dans quelle mesure il tient ses nombreuses promesses : l'APC a-t-il favorisé un développement plus poussé et de meilleure qualité dans les ACP ? Quelles sont les avancées réalisées en termes de mise en œuvre ? (I).

Des questions plus fondamentales se posent également quant à l'avenir de l'Accord de Cotonou et de la coopération de longue date entre l'UE et les ACP : autrement dit, l'APC va-t-il « survivre » et conserver sa pertinence dans un monde en rapide mutation ? (II)

Paragraphe I : Bilan de l'Accord de Cotonou dans ses principaux domaines d'innovation

Cette partie tentera de dresser le bilan des progrès réellement accomplis en termes de mise en œuvre dans les domaines du dialogue politique et de la participation de la société civile (A) ainsi que dans les domaines des relations commerciales et de l'aide au développement (B).

A. La dimension politique et la participation de la société civile

Quels sont les progrès accomplis dans la dimension politique (1) et dans l'ouverture aux acteurs non étatiques (2) ?

¹⁸⁸ Ici pour citer l'Accord de Cotonou.

1. Une politique saine en tant que pilier de l'Accord de Cotonou

Alors que les Conventions de Lomé étaient des accords essentiellement économiques, l'Accord de Cotonou met pour sa part la politique au cœur même du partenariat. Jusqu'en 1985, ni la CEE ni les pays ACP n'étaient prêts à élargir leur coopération à la scène politique. Les premiers pas timides vers une « politisation » datent de 1985, lorsque la CE a cherché à introduire une clause relative aux droits de l'homme dans la troisième convention de Lomé. Plusieurs partenaires ont estimé à l'époque que cette démarche allait à l'encontre des principes de souveraineté et de partenariat égal¹⁸⁹. L'introduction d'un lien entre le développement et les droits de l'homme, le respect des principes démocratiques et de l'Etat de droit ont été une grande caractéristique de la quatrième Convention de Lomé¹⁹⁰. Signé en 2000, l'Accord de Cotonou repose sur un certain nombre de valeurs de base ou éléments essentiels (les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'Etat de droit) reconnus par tous, dont le non-respect peut entraîner la suspension du partenariat. Par son article 96 instaure un mécanisme de consultation préalable pour éviter une action unilatérale de la Communauté (sauf en « cas d'urgence particulière »), lequel a été renforcé dans le cadre du réexamen de en 2005 puis en 2010¹⁹¹. L'Accord de Cotonou définit la bonne gouvernance comme « la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable »¹⁹² et la considère comme un « élément fondamental » du partenariat.

Plusieurs questions s'imposent pour évaluer la dimension politique de l'APC.

Quels sont les progrès accomplis (a) ? Quelles sont les contraintes (b) ? Quels sont les défis à relever pour l'avenir (c) ?

¹⁸⁹LAPORTE Geert, *L'Accord de Cotonou : Quel rôle dans un monde en mutation ? , Réflexion sur l'avenir des relations ACP-UE*, Rapport ECDPM n°13, novembre 2007, p.9.

¹⁹⁰VANHEUKOLOM Jan, MACKIE James et BOSSUYT Jean. *Les dimensions politiques : note préliminaire*. novembre 2007. p 1, in Rapport ECDPM n°13, *Ibid*.

¹⁹¹MACKIE James, BYIERS Bruce, NIZNIK Sonia, Laporte Geert. *Changements mondiaux, acteurs émergents et évolution des relations ACP-UE, Vers un programme d'action commun ?* Rapport Politiques et gestion n°19, septembre 2011. p 17.

¹⁹²Article 8 de l'Accord de Cotonou.

a. Les progrès accomplis

La dimension politique renforcée de l'AC s'est avérée être une innovation aussi précieuse qu'opportune. Elle a offert un cadre à plusieurs débats importants intervenus ces dernières années. De manière plus spécifique, l'Accord de Cotonou a étendu le partenariat à un éventail élargi de thèmes qui sont au cœur des débats depuis le début du nouveau millénaire (paix, conflit, migration et gouvernance, entre autres). Dans ce sens, les dispositions politiques de l'Accord de Cotonou ont renforcé la coopération UE-ACP et ont contribué à son adaptation à l'évolution des situations et des enjeux. L'éventail des partenaires s'est également élargi puisqu'il comprend désormais des parties non signataires de l'APC, parmi lesquels, l'Union Africaine, et toute une série d'acteurs non étatiques¹⁹³.

L'introduction de la dimension politique de l'APC a ouvert la voie à des relations extérieures beaucoup plus larges entre l'UE et ses partenaires ACP. Il ne s'agit plus d'une relation exclusivement basée sur l'aide, mais plutôt de la création de liens étroits entre la politique de développement de l'UE et ses autres politiques extérieures telles que la politique étrangère, la politique de sécurité et la politique en matière de migration. A cet égard, l'Accord de Cotonou est bien de son temps, puisque sa négociation a manifestement été influencée par les grandes évolutions que l'UE a connues à l'époque, et notamment le Traité de Maastricht introduisant la politique étrangère et de sécurité commune (1992) et le Traité d'Amsterdam avec la politique européenne de sécurité et de défense (1999). Le rôle joué par la politique de développement par la politique de développement dans la lutte contre les causes profondes des conflits et la migration clandestine est aujourd'hui très largement reconnu. L'Accord de Cotonou a donc incontestablement contribué à conférer au développement une place plus importante parmi la large gamme des instruments d'action extérieure de l'UE.

Plusieurs entraves à la mise en œuvre des dispositions politiques de l'Accord de Cotonou ont été identifiées.

¹⁹³Dans le langage officiel de l'Accord de Cotonou, la notion d'« acteurs non étatiques » désigne une vaste palette d'acteurs : « le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux, y compris les organisations syndicales et la société civile sous toutes ses formes » (article 6). Cette définition ouverte a aidé les décideurs et les praticiens de la coopération UE-ACP à porter leur regard au-delà du monde (urbain) des ONG et à reconnaître la diversité et le dynamisme énormes de la société civile.

b. Les contraintes

- L'érosion du dialogue. Les contacts réguliers (formels et informels) entre les chefs d'Etat et des ministres ACP et UE (Conseil paritaire des ministres ACP-UE) ont traditionnellement contribué de manière significative au succès du partenariat. Depuis quelques années, toutefois, ce type de dialogue à haut niveau entre les dirigeants ACP et UE est moins soutenu. Les ministres des Etats membres de l'UE sont de moins en moins nombreux à participer aux réunions du Conseil paritaire – un constat qui s'explique par le manque d'intérêt de plus en plus marqué à l'égard des questions ACP, d'une part, et par une certaine stérilité des débats, lesquels semblent vouloir éviter certaines questions politiques de fond, d'autre part. Le désengagement apparent de l'UE et de l'érosion du dialogue ont suscité une certaine irritation dans les milieux ACP, et participé à l'instauration d'un rapport de force de plus en plus asymétrique au sein du partenariat¹⁹⁴.

- Le risque de doubles normes. L'Accord de Cotonou prône la gouvernance en tant que postulat d'un véritable développement. La priorité politique accordée par l'UE à la gouvernance dans le cadre de son action extérieure a coïncidé avec une demande grandissante dans ce sens à l'intérieur même du groupe ACP, en Afrique surtout (NEPAD, Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, etc.). Tout en reconnaissant apparemment sans réserve l'importance de la démocratie et de la bonne gouvernance pour le développement économique et social, le côté officiel ACP n'en continue pas moins de se montrer quelque peu circonspect à l'égard de cette évolution. Les gouvernements ACP ont plus particulièrement exprimé leur préoccupation à propos de certaines nouvelles « règles du jeu » du dialogue politique sur le non-respect d'éléments essentiels cède la place aux consultations visées à l'article 96, à quel moment et de quelle manière ces consultations obligatoires donnent lieu à des mesures spécifiques et quelles sont les implications de ces mesures définies de façon unilatérale.

¹⁹⁴La tenue d'un dialogue est un des instruments de l'Accord de Cotonou qui ont permis à l'UE de poursuivre le développement des relations extérieures, mais son utilisation s'est heurtée à un certain nombre d'écueils. Lorsque les acteurs ont commencé à appliquer l'article 8, il a fallu trouver un nouvel équilibre entre le rôle qui revenait, d'un côté, à l'UE et à ses représentants à l'échelon local, à la présidence et à la Commission, et, d'un autre côté, aux missions d'Etats membres de l'UE.

Il existe également une certaine crainte d'assister à une application non cohérente des articles dits « de sanction », c'est-à-dire les articles 96 et 97 relatifs au non-respect des éléments essentiels et fondamentaux de l'Accord de Cotonou – ce qui permettrait à des conditionnalités européennes de s'insinuer sous des formes nouvelles.

Plusieurs propositions en vue du rétablissement d'un dialogue politique effectif et équilibré peuvent être envisagées.

c. Les défis à relever

- Affiner le dialogue politique. Les modalités du dialogue politique dans le cadre de l'APC pourraient être améliorées en veillant à ce que le dialogue se déroule sur pied d'égalité entre les partenaires, en évitant que le dialogue entre deux groupes de pays puisse être détourné au profit d'une seule problématique¹⁹⁵ et en définissant la structure de dialogue la plus efficace (qui doit participer, à quel niveau et de quelle manière).
- Accroître la responsabilité mutuelle en réponse à un rapport asymétrique. Les ACP souhaitent de plus en plus vivement que la transparence n'aille pas uniquement des ACP vers l'UE, mais qu'elle existe également en sens inverse. En d'autres termes, l'UE devrait également assumer les responsabilités prises dans l'accord contractuel, et il conviendrait de trouver le moyen de lui faire rendre des comptes sur des aspects tels que la cohérence des politiques et l'efficacité de la fourniture de l'aide. Un recours plus adéquat et plus systématique aux dispositions de l'article 12 a été recommandé à cet égard¹⁹⁶.
- Assurer l'application cohérente des dispositions politiques. La crédibilité du discours de l'UE en matière de gouvernance et la dimension politique de l'APC sont mis à l'épreuve à l'heure où de nouveaux donateurs non traditionnels font leur apparition en Afrique. Il pourrait s'avérer utile, en ce qui concerne la Chine – qui s'abstient rigoureusement de toute discussion sur les questions de gouvernance dans les relations sino-africaines – de consolider le nouveau

¹⁹⁵Cas du Zimbabwe par exemple.

¹⁹⁶Vetter Wolfram, La mise en pratique de la dimension politique, in *L'Accord de partenariat de Cotonou : Quel rôle dans un monde en mutation ?* Rapport ECDPM n°13, *opt.cit.* p.59.

dialogue trilatéral (UE-Afrique-Chine), afin de débattre de valeurs communes et approches cohérentes¹⁹⁷.

- Créer des synergies entre l'Accord de Cotonou et la déclaration de Paris. D'autres défis doivent être relevés par suite de l'importance croissante de la gouvernance dans le cadre de l'APC, y compris l'engagement pris dans le cadre de la déclaration de Paris d'améliorer l'efficacité de l'aide. L'alignement des bailleurs de fonds derrière les stratégies de lutte contre la pauvreté, que les pays partenaires se sont appropriés, ouvre de nouvelles perspectives, mais pose également de nouvelles modalités de l'aide, parmi lesquelles le soutien budgétaire, réduisent encore la motivation des bailleurs de fonds de s'engager dans un dialogue politique franc et ouvert¹⁹⁸.

L'Accord de Cotonou définit les catégories d'acteurs non étatiques, qui comprennent le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux (y compris les organisations syndicales) et la société civile sous toutes ses formes¹⁹⁹.

2. L'ouverture du partenariat aux acteurs non étatiques

Les Conventions de Lomé ont toujours réservé dans le cadre des relations ACP-UE, un rôle de chef de file aux gouvernements centraux. Peu de possibilités étaient offertes à d'autres acteurs du développement (société civile, secteur privé et collectivités notamment) de prendre part à la coopération UE-ACP ou d'accéder aux ressources²⁰⁰. Plus rares encore étaient les possibilités de dialogue structuré sur les grandes questions de politique ou sur les priorités de la coopération. Durant les années 90, ce monopole des gouvernements centraux a été perçu comme contraire aux grands changements observés dans les sociétés ACP, tels que la libéralisation économique, la démocratisation multipartite et la décentralisation. C'est la raison pour laquelle l'élargissement de la participation au partenariat est apparu comme une question prioritaire lors des négociations de l'Accord de Cotonou. Ce dernier fait de la

¹⁹⁷Rapport ECDPM n°15, *opt.cit.*

¹⁹⁸Rapport ECDPM n°13, *opt.cit.*

¹⁹⁹ Article 6 de l'Accord de Cotonou.

²⁰⁰RIBEIRO Datcha, (2009), Zoom sur les ACP, la société civile ACP, *Afriques*, n°24 novembre-décembre 2009, p 63.

participation des acteurs non étatiques un principe fondamental de la coopération²⁰¹, et une multitude d'acteurs ont désormais une possibilité juridique de devenir partenaires à part entière du processus de développement.

Les questions suivantes méritent d'être posées pour mieux évaluer le bilan de l'AC dans la participation des ANE : quels sont les progrès accomplis (a) ? Quelles sont les contraintes (b) ? Quels sont les défis à relever (c) ?

a. Les progrès accomplis

Un élargissement du partenariat aux acteurs non étatiques a été observé dans la plupart des pays ACP depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de Cotonou.

- L'Accord de Cotonou a été un catalyseur de la participation. Conjugué à d'autres processus de politique, parmi lesquels les documents de stratégie de réduction de la pauvreté, l'APC a contribué de manière significative à la création d'un espace politique pour les acteurs non étatiques²⁰². Les tendances démocratiques et participatives se sont renforcées, et les entraves à l'implication des acteurs non étatiques existant dans les systèmes politiques assez fermés ont été progressivement levées ou réduites. L'expérience conduit à conclure que l'Accord de Cotonou a été, dans la plupart des pays ACP, un moyen d'inciter les parties officielles à impliquer les acteurs non étatiques dans les processus de dialogue et de programmation, voire même dans la mise en œuvre de l'APC.

- Les acteurs non étatiques renforcent leurs capacités de participation à l'APC. Dans plusieurs pays ACP, une société civile très vivante a progressivement découvert le potentiel (mais également la complexité) de la coopération ACP-UE. Elle a pris conscience qu'il lui restait beaucoup à faire en termes de développement institutionnel avant de devenir un partenaire crédible du processus de coopération. Les parties officielles ont, elles aussi déployé de louables efforts pour expliciter les possibilités de participation des acteurs non étatiques²⁰³.

²⁰¹ Article 2 de l'Accord de Cotonou .

²⁰² RIBEIRO Datcha, *opt.cit* .

²⁰³ VETTER Wolfram in Rapport ECDPM n°13.

En dépit des avancées réalisées ces dernières années en termes de participation des acteurs non étatiques, plusieurs problèmes nécessitent encore une solution.

b. Les contraintes

- Le bilan mitigé en termes de qualité de la participation. Les évaluations effectuées par la CE, qui laissent entendre que la participation est en bonne voie dans une majorité de pays ACP, ne semblent pas réellement confirmées par les acteurs non étatiques eux-mêmes. Ces derniers se montrent en effet critiques vis-à-vis de la qualité générale de la participation, des mécanismes institutionnels de l'accès direct aux ressources financières, qui constituait clairement l'une des grandes priorités de la société civile au démarrage de l'Accord de l'APC. Le texte prometteur de l'Accord de Cotonou concernant la participation n'a manifestement pas encore donné lieu à un changement d'esprit sur le terrain. Il faudra du temps pur que l'approche « acteur unique » cède la place aux partenariats multi acteurs²⁰⁴. Les conditions politiques et institutionnelles d'une réelle participation des acteurs non étatiques ne sont pas, en outre, pas toujours réunies au niveau national et régional. La cause du problème réside souvent du côté des acteurs non étatiques eux-mêmes car ils tendent, dans de nombreux pays ACP, à afficher les faiblesses importantes (division, concurrence, absence de structures représentatives solides et gouvernance défailante).

- La complexité et confusion : qui est dans la société civile²⁰⁵? L'expérience confirme également la complexité de l'implication des acteurs non étatiques, qui se présentent souvent comme un groupe très diversifié d'acteurs ayant des motifs et des objectifs de développement différents. Cette situation tend à compliquer non seulement l'identification des acteurs non étatiques en tant qu'agents du changement, mais également l'application homogène des critères d'éligibilité en ce qui concerne la participation au dialogue ou l'accès au financement. Une importante confusion s'ajoute – ce qu'il n'est guère étonnant – parmi les acteurs non étatiques sur le point de savoir « qui doit faire quoi » ; à cette confusion s'ajoutent les conflits territoriaux et la concurrence pour l'obtention de fonds.

²⁰⁴VETTER Wolfram in Rapport ECDPM n°13, *ibid*.

²⁰⁵L'Accord de Cotonou Manuel rédigé à l'égard des acteurs non étatiques élaboré par l'ECDPM, février 2004, p. 17.

- Les approches instrumentales de la participation des acteurs non étatiques. L'implication des acteurs non étatiques a été gérée dans une certaine précipitation, et les responsables CE et ACP n'ont pas toujours compris le rôle de ces acteurs dans le développement, ni la valeur ajoutée potentielle qu'ils peuvent apporter. Tel est le cas, par exemple, lorsque des acteurs non étatiques sont choisis sans critères clairement définis ni procédures transparentes pour participer au processus de dialogue. Le soutien à la société civile a trop souvent été apporté en vase clos, autrement dit sous la forme d'une action autonome isolée des processus classiques de développement.

Plusieurs actions pourraient favoriser la mise en œuvre des dispositions de l'Accord de Cotonou relatives aux acteurs non étatiques.

c. Les défis à relever

- Adopter une approche de la participation basée sur la gouvernance. L'expérience conduit à penser qu'une finalité clairement définie est essentielle vis-à-vis des acteurs non étatiques. Pourquoi les parties officielles veulent-elles travailler avec les acteurs non étatiques veulent jouer un rôle dans les relations UE-ACP. Quel est le but ultime du soutien apporté ? Le défi consiste à dépasser les approches instrumentales et la participation en tant qu'exercice obligatoire en adoptant une perspective de transformation sociétale – autrement dit, à reconnaître que la participation est un processus d'autonomisation, de constitution d'un capital social permettant d'utiliser au mieux les nouveaux espaces démocratiques, et de participation en adoptant une approche « gouvernance », qui reconnaît les responsabilités à assumer par les autorités centrales et locales.

L'enjeu est particulièrement important au niveau local, où, au lieu de favoriser la collaboration, le financement octroyé par les donateurs peut exacerber la concurrence entre les organisations civiles et les collectivités locales (élues).

- Améliorer la qualité de la participation. L'expérience suggère que la qualité et la viabilité des programmes de soutien à la société civile dépendent largement de leur interaction positive avec les processus nationaux de réforme (décentralisation, bonne gouvernance,

réforme du secteur public par exemple), avec l'activité des principales institutions (instances politiques et ministères sectoriels notamment) ou avec les initiatives des bailleurs de fonds²⁰⁶. L'expérience du Programme d'appui à la société civile et la bonne gouvernance (PASOC), mené en Mauritanie²⁰⁷, a été décrite lors du séminaire pour illustrer la volonté de l'UE d'adapter une approche fondée sur les processus et de conférer réellement un rôle à la civile, plutôt que de considérer cette dernière comme un simple instrument de financement ou comme une simple ligne budgétaire. Parmi les facteurs qui ont contribué à cette réussite, il convient de citer la faible pression politique, l'implication d'un facilitateur extérieur et une véritable appropriation du processus par la société civile elle-même.

- Investir dans le renforcement des capacités et dans la mobilisation des acteurs non étatiques. Dans bon nombre de pays, les acteurs non étatiques ne sont pas encore sensibilisés à l'Accord de Cotonou, ni au rôle important qu'ils doivent remplir pour en assurer la réussite. Cette mobilisation jusqu'au niveau local va demander énormément de temps²⁰⁸. Les acteurs non étatiques du Nord pourraient contribuer utilement à cet effort.

Une véritable participation est entravée aussi par l'absence de capacités suffisantes pour agir efficacement. Il conviendrait que la société civile dans les pays ACP investisse dans des systèmes de gouvernance, dans sa propre restructuration et dans une plus grande complémentarité entre les différentes catégories d'acteurs non étatiques.

- Inciter les capacités de l'UE à adopter des approches stratégiques de la participation. Des investissements supplémentaires devraient être affectés au renforcement de la capacité des délégations de l'UE en termes de facilitation et de gestion de la participation des acteurs non étatiques. Plutôt que d'approcher celle-ci de façon technocratique ou instrumentale, les délégations de la CE devraient investir davantage dans l'intégration de la participation dans toutes les politiques, tous les programmes et tous les projets ACP-UE. L'apport d'un soutien

²⁰⁶DIALLO Amadou, *La dimension politique du partenariat UE/ ACP depuis l'accord de Cotonou : défis, enjeux et perspectives*, thèse de doctorat en droit soutenue publiquement à l'Université de Reims, année universitaire 2007-2008, p.47

²⁰⁷AMAR Ould Zakaria, *Expérience de la mise en œuvre de l'Accord de partenariat de Cotonou*, in Rapport ECDPM n°13, *opt.cit.*

²⁰⁸Thèse DIALLO Amadou, *opt.cit.*

stratégique aux acteurs non étatiques pourrait renforcer leur rôle en tant qu'agents du changement.

- Adopter les rôles des acteurs du Nord. L'Accord de Cotonou et la déclaration de Paris témoignent d'une réorientation en faveur d'un alignement et d'une harmonisation, d'une décentralisation des prises de décision et de nouveaux mécanismes de mise en œuvre de l'aide (approches sectorielles et soutien budgétaire notamment). Le nouveau paradigme de l'aide réclame une redéfinition du rôle spécifique des acteurs européens de développement, y compris les ONG et les associations de collectivités locales, à l'intérieur d'un système de coopération de plus en plus complexe, politisé, multi acteur et décentralisé²⁰⁹.

La mise en œuvre adéquate de cette nouvelle approche – dite « de Paris » - au travers d'instruments à la fois géographiques et thématiques s'annonce comme un défi majeur²¹⁰.

- Développer la capacité d'apprentissage. Alors que l'Accord de Cotonou a un potentiel énorme d'élargissement de la participation des acteurs non étatiques, aucune internalisation ni diffusion des enseignements n'est réellement assurée²¹¹. Un investissement supplémentaire à grande échelle pourrait être consenti (par l'UE, les ACP et les acteurs non étatiques) en vue de renforcer la capacité d'apprentissage et de valoriser les acquis. Les enseignements tirés devraient être diffusés non seulement au niveau des délégations, mais également au siège de la CE, de même qu'auprès des bureaux des ordonnateurs nationaux, et être dûment internalisés par les décideurs dans leurs tâches quotidiennes.
- Prendre des risques. Soutenir les acteurs non étatiques est, dans la plupart des pays, un exercice politique extrêmement sensible, qui comporte des risques importants. La démarche exige du courage et de la flexibilité, étayés par une bonne connaissance du contexte politique

²⁰⁹RIBEIRO Datcha, *opt.cit*

²¹⁰GADJI Yao Abraham, *Libéralisation du commerce international et protection de l'environnement*, thèse de doctorat en droit soutenue publiquement à l'Université de Limoges, année universitaire 2006-2007, p. 204.

²¹¹DE HALLEUX Stéphanie, *L'intégration des pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) dans l'économie mondiale par les APÉ (Accord de Partenariat économique) : Leurre imposé ou ambition réaliste pour le développement*, mémoire de D.E.S. en coopération au développement, p.27.

général – ce qui peut s’avérer difficiles dans le cadre des institutions bureaucratiques ACP-UE.

L’Accord de Cotonou constitue une rupture dans les échanges commerciaux entre l’UE et les pays ACP.

B. Vers une redéfinition des relations commerciales et l’aide au développement

Quelles sont les innovations dans les échanges commerciaux et dans la gestion de l’aide au développement ?

1. Un nouveau cadre pour les échanges commerciaux

Les conventions de Lomé (1975 – 2000) ont été saluées comme les accords commerciaux Nord-Sud les plus ambitieux jamais signés, en raison notamment de leurs dispositions concernant les préférences commerciales non réciproques et les mécanismes de stabilisation des prix à l’exportation, et de leurs protocoles relatifs à certains produits de base tels que les bananes, le rhum, le sucre et la viande bovine – autant de mesures considérées comme propices au développement des ACP. Le régime commercial mis en place par Lomé n’a cependant pas donné les résultats escomptés.

Outre les résultats décevants du régime commercial, des tensions ont surgi entre les préférences et les règles de l’Organisation mondiale du commerce. C’est dans ce contexte que l’UE et les ACP ont convenu de réformer radicalement le régime commercial en négociant des accords de partenariat économique compatibles avec les règles de l’OMC. Les APE sont censés stimuler la croissance économique et le développement, ainsi que l’intégration des ACP dans l’économie mondiale grâce, plus particulièrement, à la libéralisation des échanges et la mise en place d’un cadre capable d’attirer les investissements. S’appuyant sur les processus d’intégration régionale en cours, les APE devraient également contribuer à la création de marchés régionaux performants dans les ACP.

L'analyse de la mise en œuvre du nouveau cadre commercial des relations entre l'UE exige certaines questions : quels sont les progrès accomplis (a) ? Quelles sont les contraintes (b) ? Quels sont les défis à relever (c) ?

a. Les progrès accomplis

- La sensibilisation et l'analyse de l'intégration régionale dans les ACP. Les APE sont, de toute évidence, un sujet de controverse²¹². Un profond scepticisme a été exprimé à propos de l'appropriation, de la cadence et de l'enchaînement du processus de leur négociation, mais certains acteurs ACP reconnaissent toutefois que ce processus a probablement catalysé l'intensification du dialogue transfrontalier, une analyse plus poussée des intérêts nationaux et régionaux, et des réformes économiques dans plusieurs pays et sous-espaces ACP²¹³.
- La promotion de la cohérence régionale. Le processus APE a appelé les organisations régionales en place à se regrouper et se repositionner. En Afrique de l'Ouest en tout cas, il est probablement à l'origine d'une plus grande convergence entre la CEDEAO et l'UEMOA. La pression des négociations sur les APE pourrait avoir suscité une réflexion sur le chevauchement des adhésions dans d'autres régions également²¹⁴.

Les APE font naître de graves préoccupations à la fois au niveau de la CE/UE et dans les six sous-espaces ACP.

b. Les contraintes

- Les APE sont-ils réellement propices au développement ? Les pays ACP craignent que les APE soient insuffisamment intégrés l'agenda du développement, même si plusieurs déclarations officielles de l'UE affirment le contraire. Si la plupart des Etats ACP conviennent

²¹³MINEFI TRADE CENTRE, *Nouvel accord de partenariat ACP-UE*, guide de l'utilisateur, p 28

²¹⁴TSHIYEMBE Mwayila, 2012, *Régionalisme et problèmes d'intégration économique, Aléna, Mercosur, Union européenne, Union africaine*, L'Harmattan, Collection Géopolitique mondiale, p 47.

avec l'UE qu'un APE offre des possibilités de développement, ils tendent néanmoins à considérer que la libéralisation des échanges et l'intégration régionale sont des conditions nécessaires à la promotion du développement et à la réduction de la pauvreté, mais qu'elles sont loin d'être suffisantes²¹⁵. La création d'une zone de libre-échange entre des pays à des stades très différents de développement risque de perturber la production locale et les recettes de l'Etat, et de créer du chômage – autant d'éléments qui risquent en définitive, d'accroître la pauvreté au lieu de l'atténuer. L'ouverture des marchés ACP à la concurrence d'importations plus compétitives (et, dans le cas des produits agricoles souvent subventionnés) en provenance d'entreprises européennes pourrait avoir pour effet de faire perdre aux producteurs locaux leur part de marchés nationaux et régionaux. Autrement dit, la création de marchés régionaux étendus et ouverts et la multiplication des possibilités d'exportations ACP ne sont que les facteurs d'un développement « potentiel »²¹⁶. Pour que les choses fonctionnent bien sur le terrain, des mesures audacieuses doivent être prises, y compris des stratégies, des institutions et des ressources capables d'assurer la transformation économique requise, de même que la production et la commercialisation de produits compétitifs.

- Une vision différente de l'approche et de l'enchaînement. Si les deux parties semblent s'accorder sur le fait que les APE doivent être prioritairement axés sur le développement.

On note certaines divergences d'opinion entre les Etats membre de l'UE quant à la manière et au moment de concrétiser ces objectifs de développement. Le groupe ACP tient à garantir pour sa part que les APE tiendront compte des besoins et des vulnérabilités propres aux pays et régions ACP – ce qui signifie, entre autres, que les produits sensibles seraient exclus de la libéralisation des échanges visées par les APE. Des mesures d'accompagnement et d'adaptation de longue durée, de même que des efforts pour étayer les actions d'aide, s'imposent en outre pour que les pays ACP puissent réellement tirer avantage des APE²¹⁷.

²¹⁵KÜHL Astrid, *La Dimension Développement des Accords de partenariat économique (APE) – Est-on toujours sur le bon chemin ?* Rapport du Forum de développement d'InWent, 27-28 avril 2011, p 17.

²¹⁶Commission européenne, (2010), *Partenariat pour le changement, La coopération au développement de l'UE avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique*, p 21.

²¹⁷BACHELIER Bernard FARM, *Le nouveau contexte du développement de l'agriculture dans le monde*, Les dossiers de la Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le Monde, Juin 2008 p 23.

- Les APE nuisent –ils à l’intégration régionale ? Tant les ACP que l’UE conviennent que les APE devraient renforcer l’intégration régionale dans les sous-espaces ACP. Les configurations régionales dans le cadre des APE risquent néanmoins de compliquer le processus d’intégration en cours, au lieu de favoriser²¹⁸. Les pays appartenant à plusieurs communautés économiques régionales éprouvent en effet de grandes difficultés à cerner leurs intérêts politiques et économiques, et choisir le groupement régional dans le cadre duquel ils souhaitent conclure un accord de partenariat économique²¹⁹.

Les propositions suivantes pourraient offrir de meilleures garanties pour une mise en œuvre efficace et sans heurts des APE.

c. Les défis à relever

- Renforcer l’orientation développement des APE. Tout comme les préférences de Lomé, les APE devraient comporter les incitations au développement. Le but ultime est la mise en place de marchés ouverts et régionalement intégrés qui soient propices aux activités économiques et qui contribuent effectivement au développement durable et à la lutte contre la pauvreté. La concrétisation de cette ambition n’est guère aisée²²⁰. Comme conditions préalables de la mise en œuvre efficace d’un programme exhaustif de développement, un engagement politique fort de la part des pays et régions ACP à l’égard de vastes réformes est crucial. Des critiques ont été exprimées soulignant que tout programme d’aide à l’appui du processus APE devrait respecter les grands principes de la déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide et être adapté aux besoins spécifiques de chaque pays ACP.

- Les APE devraient respecter les processus endogènes d’intégration régionale. Il convient de respecter la souveraineté et l’autonomie de chaque région dans le cadre de son propre processus d’intégration²²¹.

²¹⁸BACHELIER Bernard, *ibid.*

²¹⁹KÜHL Astrid, *opt.cit.*

²²⁰ KÜHL Astrid p 19, *ibid.*

²²¹ORBIE Jan, FARBER Gerrit, *The EU’s insistence on reciprocal trade with the ACP group Economic interests in the driving seat?* p.17. Paper prepared for the EUSA Tenth Biennial International Conference Montreal, Canada, 17-19 May 2007

- Instaurer des mécanismes crédibles de suivi de la mise en œuvre des APE. L'inclusion de dispositions explicites dans le texte juridique des APE contribuerait à faire respecter par les deux parties les engagements conjointement pris en matière d'application de mesures d'aide au commerce et au développement. Ces mécanismes de suivi pourraient également assurer la responsabilisation voulue vis-à-vis du grand public, à savoir que les APE tiendront leurs promesses en matière de développement²²².
- Investir dans le renforcement des capacités en tant que condition préalable de réussite des APE. Ce sont surtout les capacités humaines et institutionnelles qui sont visées ici, car elles sont essentielles pour la négociation et la mise en œuvre des accords commerciaux – et donc pour assurer que les ACP tireront profit des APE. Les pays ACP participent actuellement à plusieurs négociations : à l'échelon régional avec l'UE dans le cadre des APE et à l'échelon multilatéral dans le cadre de l'OMC.
- Mettre en place des mécanismes efficaces de fourniture de l'aide. Outre les montants de l'aide, ce sont les mécanismes et procédures de son acheminement qui devront être pensés de manière à garantir l'utilisation efficace des fonds²²³.
- Favoriser une participation plus active des Etats membres de l'UE. Si l'UE (incarnée ici par la DG Commerce, soutenue par la DG Développement) doit incontestablement être aux commandes des négociations des APE, les Etats membres n'en ont point moins une responsabilité importante : veiller à ce que l'UE respecte strictement les engagements conjointement pris en ce qui concerne l'orientation « développement » des APE et les paquets financiers destinés à soutenir les ACP²²⁴. La négociation de l'Accord de Cotonou, qui a coïncidé avec l'ambitieux programme de réforme de l'aide au niveau de la CE (1999), est à l'origine de diverses innovations en matière de rationalisation des instruments et de gestion de l'aide.

²²²ABBAS Medh ,i(2008), Une reconexion asymétrique : le cas des APE entre l'UE et les ACP, *Revue La Chronique des Amériques*, n°1, p. 5.

²²³Rapport ECDPM SUR COTONOU OPT.CIT.

²²⁴Commission européenne, *opt. cit*

L'un des principaux changements a consisté à remplacer le droit de l'aide instauré par Lomé par des allocations basées sur une combinaison de besoins et de critères et de performances.

2. La rationalisation des instruments et gestion de l'aide basée sur les performances

L'Accord de Cotonou a introduit un système de programmation prévoyant un réexamen systématique de l'avancement de la mise en œuvre des plans indicatifs nationaux au travers de révisions annuelles, à mi-parcours et finales. Cette modification de la gestion de l'aide était motivée par la volonté d'adopter une approche plus flexible et davantage stratégique de la coopération, laquelle permet de contrôler les progrès accomplis et de procéder aux adaptations nécessaires au cours du cycle de programmation de cinq ans. En cas de « mauvaise performance » de la part des pays ACP, les programmes peuvent faire l'objet d'ajustements et le gouvernement ACP peut perdre une partie des ressources y afférentes – ces montants étant, le cas échéant, réorientés vers des ACP affichant de meilleurs résultats²²⁵.

Une autre innovation dans la programmation des PIN réside dans la focalisation sur un nombre limité de secteurs clés. Cette mesure vise à encourager une approche davantage stratégique par un meilleur ciblage de l'aide et par une utilisation plus efficace des ressources humaines limitées de part et d'autre. Enfin et surtout, la gestion de l'aide est également censée bénéficier du transfert des compétences de gestion du FED vers les délégations de la CE.

Sans doute serait-il prématuré de vouloir déterminer si les divers changements introduits par l'APC dans la gestion du FED ont eu une incidence sur l'amélioration de la coopération ACP/UE et sur l'appropriation de la coopération par les ACP. Il est mal aisé de faire la part des choses entre les changements générés par l'APC proprement dit et ceux qui découlent de la réforme de l'aide extérieure au niveau de la Commission (1999). Il existe une complémentarité incontestable entre les deux processus, et l'introduction par l'APC d'une rationalisation et d'une approche davantage « professionnelle » de la gestion de l'aide au niveau de la CE.

²²⁵BACHELIER Bernard, *opt.cit.*

Les changements répondent également à la forte insistance en faveur de l'efficacité et de la performance de l'aide, ultérieurement concrétisée par la déclaration de Paris.

Les changements positifs suivants ont été perçus au niveau de la gestion de l'aide par suite de l'entrée en vigueur de l'APC.

a. Les progrès accomplis

- La restauration de la confiance. Les changements au niveau du FED ont manifestement eu pour effet conjugué de rétablir partiellement la crédibilité et la légitimité de l'aide communautaire. Le problème de longue date du niveau levé des fonds FED non dépensés a également été résolu²²⁶.
- Les innovations dans la programmation. L'approche plus concentrée et holistique de la programmation a permis de mieux comprendre les interactions entre différents domaines d'action²²⁷. Une meilleure intégration de divers volets de la coopération (politique, économie, commerce, environnement, etc.) a ainsi pu être assurée au profit des pays ACP.
- La focalisation sectorielle. Cette évolution est globalement perçue comme positive dans la mesure où elle mobilise une plus grande masse critique et où elle optimise l'utilisation des ressources humaines limitées de part et d'autre. La concentration dans deux secteurs seulement a toutefois suscité une certaine irritation dans plusieurs pays ACP en raison de sa rigidité et de l'exclusion d'autres secteurs importants.
- Les approches stratégiques conjointes. L'UE formulait traditionnellement ses stratégies d'appui de façon unilatérale. L'élaboration des stratégies de coopération nationales

²²⁶Commission européenne, *Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, septembre 2011, p 7.

²²⁷Commission européenne, *ibid.*

(SCN) et des stratégies régionales (SCR) en concertation avec le pays ACP concerné est une avancée positive sur la voie d'une plus grande transparence et appropriation.

Un mécanisme de réexamen flexible et régulier permet d'actualiser en permanence la SCN, et de faire correspondre le volume des ressources et le programme indicatif aux évolutions en termes de performances et de besoins. Toutefois, tout en étant perçue comme valable en théorie, l'idée s'avère difficile à concrétiser en pratique car l'exercice demande beaucoup de temps²²⁸.

- Un rôle stratégique pour l'ordonnateur national (ON). Une autre évolution importante concerne le rôle des ON : en sus de la gestion essentiellement financière et technique des ressources que les conventions successives de Lomé leur avait confiée, les ON tendent aujourd'hui à remplir un rôle pivot dans la gestion stratégique associée au nouveau système de programmation et de révision. On attend des ON qu'ils deviennent progressivement des coordinateurs de l'aide communautaire, et qu'ils abandonnent peu à peu le fin fond des procédures financières et l'exécution pratique des programmes²²⁹.

- Une plus grande harmonisation. La possibilité de voir la CE cofinancer également des interventions dans des secteurs où d'autres bailleurs de fonds assument la responsabilité générale du dialogue et de la mise en œuvre est perçue, elle aussi comme une évolution positive. Elle permet une utilisation plus efficiente des ressources mises à la disposition d'un pays ou d'une région, conformément à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide²³⁰.

- Une consultation plus systématique des acteurs non étatiques. La consultation du secteur privé et des acteurs non étatiques au cours du processus de programmation est devenu plus intensive. Tout en étant perçue comme positive, cette évolution a suscité certaines

²²⁸GUEYE Elhadji Modou, (2008), *Les Accords de Partenariat Economique (APE)*, mémoire de Maîtrise : Droit : Dakar : Université Cheikh Anta Diop, p.35.

²²⁹South Centre, *L'accès au marché des marchandises dans les Accords de partenariat économique (APE)*, Document analytique, Fiche technique n°7, Genève, Suisse, février 2008, p.17.

²³⁰GUEYE Elhadji Modou, mémoire de maîtrise, *opt.cit.* p. 38.

interrogations quant à l'impact réel de ces nouveaux acteurs sur le résultat final, et quant au temps considérable que requiert le processus de consultation.

En dépit des changements dans la gestion de l'aide décrits ci-dessus, plusieurs entraves ont été identifiées.

b. Les contraintes

- L'absence généralisée d'appropriation ACP du processus de gestion de l'aide. La mesure dans laquelle les modifications apportées à la gestion de l'aide ont réellement contribué à renforcer l'appropriation du processus est discutable. Il arrive souvent que les homologues ACP participent de façon limitée, ou ne participent pas du tout, à la nouvelle gestion de l'aide – laquelle est perçue comme trop complexe et déterminée par la CE. Ce sentiment est renforcé par la nouvelle tendance à créer des facilités financées par le FED (initiatives en matière de gouvernance ACP, facilité ACP/UE pour l'eau, facilité ACP-UE pour l'énergie, etc.), qui tendent à compliquer encore les choses et à concentrer davantage le contrôle de la gestion dans des mains européennes²³¹. Le manque de participation apparaît inévitable face au déséquilibre des ressources et au rapport de force inégal qui en découle entre les « donateurs » UE et les « bénéficiaires » ACP.
- La complexité croissante du processus de programmation. Les processus de programmation et de révision n'ont pas été « conjoints » ou « mutuels » que beaucoup l'espéraient au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord de Cotonou. Dans sa quête de relèvement des normes de qualité de l'aide, la programmation est devenue de plus en plus rigide et exigeante, et de plus en plus contraignante pour les capacités ACP²³².

²³¹Commission européenne, (2007), *Une politique européenne de voisinage forte*, Communication de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil, Bruxelles, 5 décembre 2007, p. 7.

²³²Commission européenne, (2007), *Ibid.*

- La lourdeur des procédures. La diminution du nombre des instruments dans le cadre du FED aurait pu simplifier les choses, mais les procédures FED restent trop lourdes – ce qui se traduit par une lenteur des décaissements²³³.
- Le privilège du payeur. On note parmi les interlocuteurs ACP une assez forte suspicion quant à la transparence et l'équité avec lesquelles les critères régissant l'allocation des ressources et l'évaluation des performances sont appliqués²³⁴.
- Les problèmes de capacités. Les bureaux des ON et des OR, de même que leurs ministères de tutelle, manquent souvent des capacités et des ressources qui leur permettraient de participer pleinement aux divers exercices de programmation, de révision, de développement de projets, de suivi d'évaluation. La question du recours à l'assistance technique à long terme mérite, elle aussi, d'être posée. D'une part, elle garantit que les procédures du FED sont strictement respectées et que la qualité des documents de programmation satisfait aux exigences et critères fixés par la CE ; mais d'autre part, elle peut fortement éroder l'appropriation. L'assistance technique n'offre aucune solution pour remédier aux carences à court terme. La mise en place des capacités institutionnelles et l'instauration d'une appropriation demandent un temps et une flexibilité que le système actuel n'offre pas²³⁵.

Les actions suivantes pourraient améliorer la gestion de l'aide dans le cadre de l'Accord de Cotonou.

²³³KÜHL Astrid, *La dimension développement des Accords de Partenariat économique (APE), Est-on toujours sur le bon chemin ?* Rapport du Forum de développement, Berlin, 27-28 avril 2006, p. 57.

²³⁴PETIT Michel, (2007), *Négociations commerciales internationales et accords de partenariat économique (APE)*, Les notes d'analyse du CIHEAM, n°25 octobre 2007, p 4.

²³⁵CRAIG-MCQUAIDE Peter, COSTELLO Nicholas et KÖHLER, (2011), Vers un véritable partenariat mondial pour le développement, *Eclairage sur les négociations*, n°3, volume 10, mai 2011, p 2.

c. Les défis à relever

- Confier les commandes aux des pays ACP. Les changements introduits dans la gestion du FED par l'Accord de Cotonou affichent des résultats mitigés, à savoir un certain nombre d'améliorations, mais également d'importants reculs. C'est l'appropriation ACP du processus de coopération au développement qui a sans doute le plus souffert, et il reste beaucoup à faire dans ce domaine pour conformer la pratique UE/ACP aux préceptes de la déclaration de Paris.
- Gérer les contraintes en termes de ressources humaines. Le caractère de plus en plus participatif et sophistiqué du partenariat et de la gestion de la coopération impose des exigences croissantes au niveau des ressources humaines et des compétences²³⁶. Une autre solution doit être trouvée tant du côté de l'UE que des ACP, au travers d'un renforcement des capacités des délégations de la CE et du secteur public des pays ACP.
- Veiller à davantage d'alignement et d'harmonisation. Un autre défi réside dans un meilleur alignement de l'aide, conformément à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Des avancées ont été réalisées dans le cadre des accords de contribution avec un recours systématique aux procédures et systèmes des pays bénéficiaires. Une programmation davantage conjointe entre la CE, les Etats membres de l'UE et d'autres bailleurs de fonds constituerait, elle aussi, un pas décisif dans la bonne direction²³⁷.
- Remédier au caractère bureaucratique de l'aide. Les ACP considèrent souvent que les exigences administratives à remplir pour avoir part aux ressources du FED sont excessives face aux capacités humaines limitées dont dispose l'administration centrale²³⁸.

²³⁶PETIT Michel, *opt.cit.*

²³⁷ENGEL Paul, BOSSYUT, Jean, LAPORTE Geert et MACKIE James, L'Accord de Cotonou : un pas supplémentaire dans un monde en mutation ? In *L'Accord de partenariat de Cotonou : Quel rôle dans un monde en mutation, Réflexions sur l'avenir des relations ACP-UE*, Rapport ECDPM n°13 novembre 2007, p 115.

²³⁸MACKIE James, Gestion et performance du FED, in Rapport ECDPM, *ibid.* p 95.

Le passage de Lomé à Cotonou va bien au-delà d'un simple changement de nom : le nouvel accord de partenariat a voulu marquer une réelle rupture avec le passé et moderniser l'approche générale de la coopération ACP/UE.

Il convient néanmoins d'admettre que, plusieurs années après sa signature, l'Accord présente encore des lacunes importantes sur le plan de sa mise en œuvre.

Les inconditionnels de l'APC diront que ce n'est qu'une question de mise en œuvre, et que ces grands défis peuvent effectivement être relevés d'ici à 2020. D'autres affirment, en revanche que le temps ne suffira pas à lui seul, à fournir les réponses – et que les difficultés de mise en œuvre pourraient être le signe d'une interrogation beaucoup plus fondamentale quant à la pertinence de l'Accord de Cotonou et l'asymétrie des relations UE-ACP.

Paragraphe II : La pertinence de l'Accord de Cotonou dans un monde en mutation

Des questions essentielles allant au-delà de l'enjeu que constitue l'amélioration d'ici à 2020 du fonctionnement de l'Accord de partenariat de Cotonou en tant que cadre de coopération ACP/UE, on surgit ces dernières années. Elles traduisent la nécessité urgente d'envisager l'avenir et de réévaluer le rôle de l'Accord face à l'évolution rapide de l'environnement mondial, européen et ACP dans lequel les politiques s'inscrivent.

Une question fondamentale s'impose cependant : comment l'Accord de Cotonou peut-il conserver sa pertinence dans le monde aujourd'hui, s'adapter aux mutations rapides et aux nouvelles réalités économiques et politiques mondiales, et devenir un cadre plus solide de coopération internationale.

Trois scénarios sont à envisager : l'Accord de Cotonou reste pertinent mais un léger réaménagement pourrait s'avérer nécessaire pour en améliorer le fonctionnement (A) ; Cotonou et la coopération UE/ACP ont perdu de leur pertinence et n'ont aucun avenir dans un monde en mutation (B) ; Cotonou offre encore un potentiel mais des aménagements fondamentaux s'imposent face aux réalités actuelles (C).

A. Un accord pertinent mais « réaménageable »

L'Accord de Cotonou repose sur un fondement historique solide, constitué d'intérêts communs, et devrait rester le cadre privilégié des relations ACP/UE. Ce premier scénario prend pour hypothèse de départ que l'APC conserve toute sa pertinence politique en ce qui concerne l'Afrique subsaharienne, les Caraïbes et le Pacifique. En se regroupant, les trois régions renforcent leur puissance de négociation face à d'autres blocs régionaux. En sa qualité de « plus grand regroupement de développement du monde »²³⁹, au sens où il inclut le nombre le plus élevé de pays les moins avancés et des groupes importants de pays enclavés, insulaires et vulnérables, le groupe ACP est l'instance légitimement la mieux placée pour défendre les intérêts de ces pays sur la scène multilatérale et dans les relations avec l'UE. Les partisans de l'APC et de la cause ACP affirment que la solidarité ACP reste forte. L'un des exemples les plus positifs de l'efficacité d'action du groupe ACP a été d'obtenir, lors de la 4^{ème} réunion ministérielle de l'OMC à Doha en 2001²⁴⁰. Le fait que la région des Caraïbes préfère s'aligner avec l'Afrique plutôt qu'avec l'Amérique Latine, parce qu'elle éprouverait la plus vive difficulté à faire valoir sa spécificité au sein d'un groupe latino-américain, est une autre illustration révélatrice.

La grande diversité qui caractérise le groupe des soixante dix-neuf pays ACP doit être perçue comme un atout du partenariat et non comme un frein. Les partisans de Cotonou affirment qu'il existe un cadre de coopération Nord-Sud doté d'une structure institutionnelle paritaire contractuelle aussi sophistiqué et aussi stable, de dialogue sur les questions politiques, économiques et de développement.

L'Accord de Cotonou est également présenté comme une source de valeur ajoutée et de potentiel encore inexploitée dans la mesure où son cadre permet de renforcer l'efficacité de l'aide. L'Accord reste un modèle en matière de partenariat, de bonne gouvernance,

²³⁹ENGEL Paul, BOSSYUT Jean, LAPORTE Geert et MACKIE James, *opt.cit.*

²⁴⁰ABBAS Medhi (2006), Les rapports Nord-Sud et Sud-Sud dans l'agenda pour le développement de l'Organisation mondiale du commerce, in Ch. DEBLOCK, H. REGNAULT (dir), *Nord-Sud, La reconnexion périphérique*, Athéna édition Québec, p.26.

d'alignement et d'harmonisation, de même que de cohérence des politiques en faveur du développement, de coordination et de complémentarité.

Il offre la possibilité de renforcer l'appropriation locale et nationale, et la participation multi acteur au développement. Enfin et surtout, l'APC est perçu comme possédant les mécanismes concrets permettant de tirer les enseignements de l'expérience grâce à des processus exhaustifs de programmation, d'évaluation à mi-parcours et d'évaluation finale. Il est évident que même aux yeux de ses défenseurs les plus ardents, l'APC n'est pas parfait. Ses modalités de mise en œuvre pourraient être améliorées et ses lourdeurs bureaucratiques atténuées, mais les principes fondamentaux de l'Accord devraient être conservés à tout prix.

Selon le deuxième scénario, le cadre instauré de longue date entre les ACP et l'UE a atteint ses limites et ne permet plus de faire face à des défis mondiaux de plus en plus vastes et complexes, ni aux évolutions intervenant au sein même de l'UE.

B. Un accord sans avenir dans un monde en mutation

Lorsque les relations ACP/UE ont démarré en 1975 avec la première Convention de Lomé, le monde s'organisait globalement autour d'un axe Nord-Sud – mais un monde multipolaire plus complexe et plus diffus s'est mis en place à l'aube du 21^{ème} siècle. De nouvelles puissances voient le jour dans le domaine développement (la Chine, l'Inde et le Brésil notamment) et leurs intérêts en Afrique ne cessent de croître. Le groupe ACP tend à se fragmenter, et il est frappant de constater que la coopération en son sein reste embryonnaire après près de quarante années d'existence. La cohésion du groupe ACP risque d'être compromise davantage encore par l'adoption des APE²⁴¹. Un regroupement et un repositionnement des régions géographiques et des organisations (sous-) régionales sont en cours un peu partout dans les pays ACP – l'un des principaux exemples étant la création de l'Union africaine en 2002, laquelle réunit l'ensemble des pays du continent (y compris l'Afrique du Nord qui ne fait pas partie des pays ACP) au sein d'une alliance de coopération politique, économique,

²⁴¹Rapport ECDPM n° 13, *opt.cit.*

sociale et culturelle sans précédent sur le continent africain. De toute évidence, l'Accord de Cotonou ne répond pas au souhait de l'Afrique d'être traitée comme entité unique²⁴².

D'autres évolutions analogues sont observées au niveau de l'UE qui tente, au travers des stratégies régionales distinctes, à différencier ses partenariats respectifs avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, et avec les communautés économiques régionales au sein des ACP. L'émergence rapide de ces nouvelles tendances remet en jeu le partenariat conclu de longue date entre les ACP et l'UE, voire le groupe ACP lui-même. Les détracteurs affirment que ce dernier éprouve la plus vive difficulté à se repositionner et à se montrer proactif²⁴³. Les changements qu'il subit actuellement tendent par ailleurs à renforcer le sentiment qu'il est une construction artificielle dont seule la bénédiction de l'UE permet la survie²⁴⁴. Les ACP n'ont guère eu de visibilité dans le monde en dehors de leurs liens historiques avec l'Union européenne : le fait que les autres puissances mondiales ne manifestent aucun intérêt à nouer des relations particulières avec eux en tant que groupe, en est la preuve suffisante. La Chine et l'Amérique Latine préfèrent conclure des partenariats spéciaux avec l'Afrique au travers des communautés économiques régionales et de l'Union africaine, plutôt qu'avec les ACP²⁴⁵.

L'UE elle-même partisane et alliée de longue date des ACP, ne semble plus attacher au partenariat la même importance que jadis. L'émergence de groupements régionaux, et de l'Union africaine en particulier, met en place des interlocuteurs avec lesquels l'UE peut engager un dialogue politique de région à région comme elle n'a jamais pu le faire avec le groupe ACP. Les nouveaux accords et arrangements régionaux (Stratégie conjointe UE-Afrique, APE, etc.) reprennent progressivement à leur compte les caractéristiques qui faisaient la particularité de l'Accord de Cotonou. Des pressions croissantes s'exercent par ailleurs depuis quelques années sur le FED et ses spécificités (contributions des Etats membres et gestion conjointe notamment). La CE semble affecter de plus en plus systématiquement les ressources du FED à des programmes et des facilités (santé, eau,

²⁴²Commission européenne, *Accord de partenariat économique : questions et réponses*, Bruxelles, 2007, MEMO/O7/88, le 1^{er} mars 2007, p 7.

²⁴³ECDPM, (2008), *La révision de 2010 et l'avenir de l'Accord de Partenariat de Cotonou*, Document de réflexion n° 85, Rapport d'un séminaire informel tenu à Maastricht, le 4 juillet 2008 p 20.

²⁴⁴ECDPM, Document de réflexion, *ibid*.

²⁴⁵LAPORTE Geert, *Quel avenir pour le groupe ACP et l'Accord de Cotonou ?*, Note d'information n°34-avril 2012 ECDPM, p 5.

énergie, Facilité de soutien à la paix en Afrique, etc.) en abandonnant souvent les principes de la gestion conjointe et en érodant de facto le partenariat avec les ACP²⁴⁶.

Les détracteurs de l'Accord de Cotonou affirment que ces tendances sont irréversibles et que le défendre à tout prix n'a aucun sens. Les efforts déployés par le groupe ACP pour inverser le sens de la marée et tenter de s'adapter seront vains, parce que le « tsunami » engendré par l'accélération de l'évolution des intérêts et des relations internationales ne pourra être contenu. Ces mêmes détracteurs ajoutent que les phénomènes auront une envergure d'autant plus grande que le groupe ACP et son secrétariat, conjuguée à la lenteur des mécanismes décisionnels et à une capacité limitée des ACP en termes de ressources humaines et financières, ne font qu'ajouter à ce manque de crédibilité.

Le troisième scénario reconnaît la nécessité d'une adaptation majeure de l'APC en raison de la transformation profonde du contexte international ces dernières années.

C. Un accord pertinent qui doit s'adapter aux réalités actuelles

Ce scénario prend pour hypothèse de base que plusieurs principes et instruments qui soutiennent l'Accord de Cotonou restent pertinents dans une perspective de développement. D'importantes préoccupations s'expriment néanmoins quant à la survie d'un Accord qui ignore les processus de transformation fondamentale du contexte international. Des adaptations de grande envergure s'imposent pour conserver à l'AC son rôle légitime dans les relations ACP/UE, maintenant et au-delà de 2020 :

- Assurer la pérennité de la pertinence par l'amélioration quantitative et qualitative des résultats. Les innovations de l'APC continuent d'inspirer une vision moderne et originale de la coopération internationale au travers du dialogue politique, de l'approche participative, de la programmation, de la gestion basée sur les performances, de mécanismes pragmatiques d'apprentissage par le biais des réexamens à mi-parcours et finaux, etc. Le défi consiste à

²⁴⁶LAPORTE Geert, *ibid*, p 7.

faire fonctionner ce cadre original sur le terrain et à démontrer sa capacité de promouvoir un changement positif en termes de développement²⁴⁷.

- Redynamiser les institutions de l'APC dans une perspective de dialogue politique. Sur le papier, le cadre institutionnel unique instauré par l'APC (Conseil paritaire des ministres, comité des ambassadeurs, Assemblée parlementaire paritaire, etc.) dote les relations ACP d'un avantage comparatif par rapport aux nouvelles configurations et aux groupements régionaux émergents, qui ne peuvent s'appuyer sur des structures aussi sophistiquées. Il s'avère néanmoins impératif, si l'on veut accroître la pertinence politique de l'APC, d'envisager un certain nombre de changements, et notamment de renforcer le dialogue ACP/UE et l'élargir à des questions qui vont au-delà du domaine de l'aide et du commerce en conférant davantage de poids à des problématiques telles que la sécurité, la migration, la gouvernance, la responsabilité mutuelle et la cohérence des politiques ; de conférer un caractère plus politique, et moins technique, au contenu du dialogue en donnant un rôle de premier plan aux ministres ACP des Affaires étrangères (plutôt qu'aux ministres de la planification et des finances – les ON – qui agissent essentiellement en qualité de gestionnaires de l'aide lors de l'examen de questions liées à l'APC ; d'assurer l'efficacité du dialogue en repensant sérieusement sa forme à l'heure où quelque cent cinq pays sont impliqués ; de conférer au secrétariat ACP un rôle de leadership mieux ancré, se concrétisant notamment par davantage d'autonomie, afin de consolider la pertinence de l'APC face aux initiatives nouvelles à l'échelon panafricain et régional.

- Appliquer le principe de subsidiarité. La diversité qui caractérise le groupe ACP peut être perçue comme un atout du partenariat, plutôt qu'un obstacle. La flexibilité, la différenciation entre pays et la géométrie variable peuvent être maintenues pour autant que persistent une valeur ajoutée visible et un rôle de concertation à remplir par les institutions ACP. Autrement dit, le groupe ACP agirait comme une sorte de ciment entre les différentes régions, ou comme un organisme de facilitation établissant des liens entre les divers intérêts et composantes des ACP par l'échange d'informations, d'analyses et de compétences. Il

²⁴⁷KARLSHAUSEN Gérard, (2009), Quel avenir pour l'Accord de Cotonou ?, Cotonou, Fin de parcours ?, *Cahier de la coopération internationale*, n° 11 – 05/2009, p 23.

convient, pour parvenir à ce résultat, que les ACP redéfinissent leurs intérêts communs et que leurs institutions fournissent la preuve qu'elles sont dignes de confiance, capables d'assumer un leadership et doter de capacités nécessaires.

- Compléter la déclaration de Paris pour mieux ancrer l'amélioration de l'efficacité de l'aide. Les principes qui sous-tendent l'AC offrent une excellente base sur laquelle appuyer la démarche visant à améliorer l'efficacité de l'aide, étant donné qu'ils prônent la gouvernance, le renforcement de l'appropriation locale et nationale, la programmation d'un développement multi acteur des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, l'harmonisation et l'alignement avec les stratégies de développement. Il peut constituer, à ce titre, un cadre privilégié pour améliorer la gouvernance des pays partenaires, la transparence des bailleurs de fonds et la responsabilité mutuelle. Même si la déclaration est le moteur du débat sur l'efficacité de l'aide, Cotonou et Paris peuvent se renforcer mutuellement.

- Donner un contenu moderne et concret à la notion de « contractualité »²⁴⁸ et de responsabilité mutuelle. L'Accord de Cotonou peut contribuer à préciser ce qu'implique l'abandon progressif d'un partenariat Nord-Sud inégal et axé sur le contrôle, en faveur d'un partenariat fondé sur la responsabilité mutuelle. Il peut notamment remplir ce rôle valorisant son potentiel en termes de cohérence des politiques, et plus particulièrement en recourant de manière systématique et mieux étayée à l'article 12 relatif aux mesures européennes susceptibles d'affecter le développement des ACP.

- Faire de l'APC ce que les signataires veulent en faire. La valeur ajoutée que l'APC peut offrir dans un monde multipolaire en proie à de nombreuses forces contradictoires va dépendre du leadership, tant du côté ACP que de l'UE, et de la priorité accordée de part et d'autre aux relations UE/ACP. Il semblerait que l'UE avance rapidement vers la formulation de l'orientation qu'elle veut donner à son partenariat avec les ACP²⁴⁹. Les parties prenantes

²⁴⁸LAPORTE Geert, *L'Accord de partenariat de Cotonou : Quel rôle dans un monde en mutation ? Réflexions sur l'avenir des relations ACP-UE*, Rapport ECDPM n°13, p.59.

²⁴⁹LAPORTE Geert, MACKIE James, BYIERS Bruce, NIZNIK Sonia, *Changements mondiaux, acteurs émergents et évolution des relations ACP-UE, Vers un programme d'action commun ?* Rapport Politiques et gestion n°19, Séminaire organisé à l'occasion du 25^{ème} anniversaire de l'ECDPM, Maastricht, septembre 2011. p.29.

ACP s'engagent aussi dans une redynamisation éventuelle – voire la survie – de l'APC au plus haut niveau et du dynamisme du secrétariat ACP, chef de file de la mise en œuvre de l'Accord.

Il faut que le leadership ACP s'attache sans attendre à conférer au groupe un profil plus performant, basé sur l'apport d'une valeur ajoutée spécifique, et sur une division des tâches et une complémentarité avec d'autres initiatives plus récentes.

Ces réflexions montrent clairement que les ACP et leur partenariat de longue date avec l'UE se trouveront confrontés à des défis de grande envergure dans les années à venir. A l'heure où le centre de gravité de la gravité de la coopération ACP/UE semble basculer quelque peu vers l'Union africaine et les communautés économiques régionales, les partenaires ACP/UE n'ont aujourd'hui d'autres choix que de repenser et repositionner leur relation dans un monde multipolaire.

Section II : L'avenir de l'Accord de Cotonou et de la coopération UE/ACP

Si l'expiration de l'Accord de Cotonou en 2020 peut servir de point de repère incitant à un réexamen des relations ACP-UE, les évolutions de la dynamique au sein de chaque groupe et au niveau mondial souligne également l'urgence d'une réflexion critique. La rapide expansion de l'agenda mondial a eu un impact majeur sur les relations UE/ACP, tandis que les modifications des dynamiques dans l'économie mondiale forcent les pays à réévaluer les relations diplomatiques et les choix stratégiques qui étaient traditionnellement les leurs jusqu'ici. Même si le Groupe ACP et l'UE ne sont pas forcément au centre des changements mondiaux en cours, ces évolutions ont inmanquablement un effet sur leurs Etats membres, sur les ACP et l'UE en tant que groupes et sur les relations entre ces deux partenaires de longue date, les obligeant à prendre en compte ces nouvelles réalités et à s'y adapter.

Les changements mondiaux avec la montée en puissance des économies émergentes (I) influent sur les relations UE/ACP. Dans un tel contexte, quels intérêts communs peuvent conduire à un partenariat efficace (II).

Paragraphe I. Les changements mondiaux et la montée en puissance des économies émergentes

Des changements rapides et fondamentaux se produisent à l'échelle planétaire. Les multiples défis mondiaux (A) et la rapide montée en puissance des acteurs émergents (B) dans l'économie mondiale ont une incidence sur les relations internationales.

A. Les changements mondiaux

Avant de s'intéresser de plus près aux implications de facteurs externes pour les relations UE-ACP, il est essentiel de revenir sur certains changements intervenus au sein des groupes ACP et UE (1). Il faut reconnaître qu'un certain nombre de facteurs externes (2), liés aux évolutions du contexte mondial, influent sur les relations UE/ACP.

1. Des changements « au-dedans »

Au fil des années, le groupe ACP est passé de quarante-six Etats membres en 1975, à quatre-vingts en 2013 avec l'adhésion du Timor-Oriental en 2003 et l'adhésion du Soudan du Sud²⁵⁰. Même si l'on peut constater une poursuite de l'intégration au sein même des sous-régions ACP, le groupe ACP en tant que tel n'a pas renforcé son propre processus d'intégration interne et n'a pas non plus noué des relations au-delà de l'UE. Par voie de conséquence peut-être, le climat politique autour des trois domaines d'action prioritaires de l'Accord de Cotonou est en train de se modifier.

Par ailleurs, les pays ACP intensifient leur groupement au sein d'organisations régionales. L'Union africaine, le Forum des îles du Pacifique et le CARIFORUM par exemple renforcent leurs rôles. De plus, le contexte économique qui a vu la naissance des relations ACP/UE, il y a plus de trente-sept ans a profondément changé. Cela signifie notamment qu'il existe désormais un nombre croissant d'autres cadres institutionnels, dans une certaine mesure

²⁵⁰Voir adhésion du Timor et Soudan du Sud

concurrents entre eux, permettant de traiter les intérêts communs de l'UE et des pays en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique²⁵¹. Le groupe ACP ne peut par conséquent plus se prévaloir d'être le seul cadre adéquat pour faire face aux challenges de la coopération politique et économique, sans réflexions et justifications additionnelles à l'appui de cette affirmation. Des initiatives ont ainsi été lancées pour repenser l'avenir du Groupe ACP par le biais d'une réflexion interne visant à redéfinir la place et le rôle du Groupe ACP dans un monde multipolaire, et un groupe de travail des ambassadeurs sur les perspectives d'avenir du Groupe ACP a été mis en place.

Au niveau de l'UE, des changements significatifs se sont également produits depuis la mise en place du partenariat ACP/UE. Le processus d'intégration a poursuivi son chemin. Le passage d'une Communauté à une Union en est peut-être le meilleur indicateur et les élargissements successifs de l'UE ont aussi modifié sa nature et ses orientations. Une des évolutions potentiellement significatives pour les relations ACP/UE est l'adhésion des pays de l'Europe de l'Est à l'Union européenne et le fait que ces pays n'ont pas de liens historiques avec la plupart des Etats ACP²⁵². De plus, dans un contexte marqué par une crise économique et financière et par l'émergence rapide de nouveaux acteurs mondiaux, l'UE doit s'interroger sur son rôle en tant qu'acteur mondial crédible, efficace et visible, et tenter d'étayer son rôle politique sur la scène mondiale.

Les récentes modifications institutionnelles au sein de l'UE ont également des répercussions potentielles sur les relations UE-ACP. Le traité de l'UE (Traité de Lisbonne) entré en vigueur en 2009, et la création d'un Service européen de l'action extérieure (SEAE), dont la direction a été confiée une année plus tard à un Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, ont conduit certains pays ACP à s'inquiéter de leur avenir avec l'UE. Ces inquiétudes sont notamment liées à l'absence dans la dernière version du Traité de Lisbonne de référence aux pays ACP en tant que tels, une référence qui était pourtant présente depuis le Traité de Maastricht de 1992²⁵³.

²⁵¹MACKIE James, BYIERS Bruce, NIZNIK Sonia et LAPORTE Geert, *Changements mondiaux, acteurs émergents et évolution des relations ACP-UE : Vers un programme d'action commun ?* Séminaire organisé à l'occasion du 25^e anniversaire de l'ECDPM, Maastricht, 2011, p 4.

²⁵²Rapport ECDPM n°19, *opt.cit*

²⁵³Rapport ECDPM n°19, *opt.cit*.

Ce signe été vu comme le signe d'une évolution notable des relations de l'UE avec les ACP, évolution dans le droit fil de la volonté de l'UE de « régionalisation »²⁵⁴ de ses relations et de développement de stratégies distinctes avec des groupements géographiquement plus homogènes en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique. A ceci s'ajoute le fait que le SEAE nouvellement créé n'a pas d'unité spécifique en charge des ACP, mais est plutôt organisé sur une base géographique autour des trois directions différentes pour l'Afrique, l'Asie et l'Amérique, qui gèrent les relations avec les ACP. La structure interne de la Direction générale du développement de la Commission européenne a aussi été radicalement réorganisée selon des critères géographiques. Tout ceci fait craindre que ces changements n'annoncent en fait « le début de la fin » du partenariat privilégié qui lie les ACP et l'UE depuis 1975.

En plus de ces facteurs internes, le contexte externe souligne également la nécessité de procéder à un réexamen des relations UE-ACP.

2. De nouveaux vents de changement

Un certain nombre de facteurs externes, liés aux évolutions du contexte mondial, influent sur les relations UE-ACP. Si à l'époque de la formalisation de ces relations, l'Europe connaissait une période de forte croissance économique et les pays ACP étaient encore en train de leurs marques après leur accession à l'indépendance, de nos jours la situation est radicalement différente. L'Europe a particulièrement souffert de la crise financière, tandis qu'au même moment de nombreux pays ACP connaissent au contraire une forte croissance économique²⁵⁵. Les répercussions de la crise financière mondiale génèrent dans les pays de l'UE, un scepticisme croissant à l'égard de l'aide ainsi que des interrogations sur le financement par l'Europe de gouvernements dans des pays lointains. Cela se traduit au minimum par une pression accrue sur les groupements des pays donateurs incitant à apporter la démonstration des résultats tangibles de l'aide et de la bonne utilisation des deniers publics dans ce domaine.

²⁵⁴DUFAU Jean-Pierre, SOUARE Alioune, *Les accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et 79 pays d'Afrique, Caraïbes*, Rapport présenté lors de la Session de l'Assemblée Parlementaire Francophone par la Commission Coopération et développement, p.17.

²⁵⁵Rapport ECDPM n°19, *opt.cit.*

De plus, tandis que le monde actuel se caractérise par une interdépendance croissante, de nombreux Etats membres de l'UE ont actuellement plutôt tendance à se replier sur eux-mêmes et à se désintéresser du monde extérieur, et pas seulement en ce qui concerne la coopération au développement. Les gouvernements européens doivent rendre compte à leurs bases respectives de leurs dépenses d'aide et à ce titre l'on attend d'eux qu'ils présentent les orientations, les résultats et les intérêts communs motivant cette aide. Il faut bien se rendre compte cependant, comme cela a déjà été souligné, que ce n'est pas en se repliant sur elle-même et s'isolant du monde, et en particulier de ses partenaires des ACP, que l'Europe atteindra ses objectifs de sécurité interne.

A ceci s'ajoute le fait que le monde est de plus en plus interconnecté, ce qui a pour effet que le développement est désormais beaucoup plus globalisé. Cette évolution a une double conséquence : d'une part, les questions de développement doivent de plus en plus être traitées dans des structures de gouvernance mondiale (par exemple par l'adhésion des pays émergents au G20²⁵⁶, par l'implication du secteur privé par le biais de la responsabilité sociale des entreprises), tandis que d'autre part, les interactions et les liens forts entre différents domaines d'action (tels que ceux par exemple entre développement et sécurité alimentaire, énergie et matières premières) ne cessent de croître.

D'autres aspects particulièrement importants portent notamment sur l'urgence croissante de challenges mondiaux tels que la volatilité des prix alimentaires, les efforts entrepris pour coordonner les actions visant à minimiser le changement climatique, et les questions liées aux migrations. Même si la plupart des discussions sur des thèmes d'importance globale, tels que le changement climatique, les migrations, la paix et la sécurité, ont généralement lieu dans des enceintes internationales et des institutions en dehors du cadre ACP-UE, elles n'en ont pas moins des répercussions sur les relations ACP-UE.

Parmi les divers facteurs externes affectant les relations ACP-UE, le plus marquant est sans doute la montée en puissance à la fois économique et politique des économies émergentes sur la scène mondiale, et au niveau des Etats membres du Groupe ACP.

²⁵⁶FRISCH Dieter, *La politique de développement de l'Union européenne. Un regard personnel sur 50 ans de coopération internationale*, Rapport ECDPM n°15, Maastricht, 2008, p. 34.

B. La montée en puissance des économies émergentes

La rapide montée en puissance des pays dits « BRICS » (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) (1) et d'autres émergentes, à la fois au niveau mondial et dans les pays et régions ACP, a une influence croissante sur le Groupe ACP en tant que tel et sur l'état actuel des relations UE/ACP. Dans un tel contexte, quelle est la place des anciens partenaires (2)?

1. La place des BRICS

Si l'UE reste le principal partenaire commercial des pays ACP, la part de pays émergents en termes d'investissements et échanges commerciaux a connu une croissance spectaculaire au cours de ces dernières années²⁵⁷. Les BRICS jouent un rôle de plus en plus important quant aux questions mondiales, et l'on considère qu'ils ont une vision positive du potentiel de développement de différentes régions des ACP. Cette évolution a toute une série de répercussions. D'une part, la spectaculaire croissance économique et l'impressionnant développement de ces économies au cours des deux dernières décennies est sans contexte une source d'inspiration pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et des Pacifique. Leur expérience montre en effet aux ACP qu'un progrès rapide est possible, non seulement en matière de croissance économique, mais aussi de lutte contre la pauvreté. La nature bilatérale de ces relations remet cependant en question le rôle et la pertinence du Groupe ACP en tant que tel, tout en réduisant l'importance relative de l'UE en tant que partenaire.

En plus de cet effet de démonstration, les relations ACP-UE seront aussi influencées par le poids économique croissant de ces pays. Le rapport « Global Développement Horizons » de la Banque mondiale prévoit qu'en 2025, six acteurs émergents (le Brésil, la Russie, l'Inde, l'Indonésie, la Chine et la Corée du Sud) représenteront à eux seuls plus de 50% de la croissance de l'économie mondiale.

Le montant des sorties d'IDE de la Chine, de l'Inde et du Brésil vers des pays à faibles revenus a atteint en 2009 quelques 2,2 milliards de dollars, les pays d'Afrique subsaharienne

²⁵⁷MACKIE James, BYERS Bruce, NIZNIK Sonia, *Changements mondiaux, acteurs émergents et évolution des relations ACP-UE, Vers un programme d'action commun ?* Rapport ECDPM n°19, p.17. *opt.cit.*

constituant 40% de ce total²⁵⁸. Il est donc évident que l'influence de la Chine et d'autres acteurs émergents est un facteur avec lequel il faut continuer de s'accroître²⁵⁹.

Des pays émergents, tels que le Brésil et le Chili, semblent de plus être en meilleure santé financière que certains pays européens. Ils peuvent emprunter à des taux relativement faibles tout en pouvant continuer à puiser dans de confortables réserves de devises étrangères. A cet égard, c'est donc à juste titre que l'on a souligné que le poids croissant, à la fois économique et politique, des économies émergentes dans les pays ACP sera l'un des challenges des politiques de développement demandant une attention particulière.

Les relations entre les pays ACP et ces acteurs émergents ne sont pas nouvelles, mais ce qui frappe ici c'est la manière dont l'engagement de ces économies émergentes dans les pays ACP individualisés ne cesse de croître. Cette évolution crée de nouvelles opportunités significatives pour les pays ACP en matière de commerce, d'investissement, d'aide au développement et d'assistance technique. Même si l'UE est toujours de loin le principal partenaire commercial des pays ACP, la Chine, l'Inde et le Brésil ont accru de manière substantielle leur part au cours de ces dernières années. Par ailleurs, l'on constate également que la coopération Sud-Sud s'accroît, en raison d'approches plus pragmatiques, plus pratiques et apparemment inconditionnelles de gestion des affaires dans les pays ACP. Les financements de développement en provenance des grandes économies émergentes ont augmenté de manière significative au cours de la dernière décennie, même si la part de ces pays reste relativement faible par rapport aux financements versés dans le cadre du comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Les liens croissants entre partenaires émergents et pays ACP africains en particulier génèrent également de nouvelles opportunités intéressantes²⁶⁰. Compte tenu des importants investissements nécessaires dans les pays ACP (en matière d'infrastructures par exemple), les investissements des acteurs émergents sont souvent les bienvenus.

²⁵⁸MOHANTY Seth, La coopération économique des pays émergents avec l'Afrique est-elle une situation où tout le monde est gagnant ? *Eclairage sur les négociations*, vol. 10, n°3, mai 2011, p 14.

²⁵⁹ANCHARAZ Vinay et NOWBUT Sing Baboo, Les zones économiques chinoises en Afrique favorisent-elles le développement ?, *Eclairage sur les négociations*, n°3, vol 10, p12.

²⁶⁰RAMPA Francesco et BILAL Sanoussi, Economies émergentes en Afrique et dialogue triangulaire : de l'aide à un développement efficace, *Eclairage sur les négociations*, n°3, vol 10, p.8.

L'on a avancé par exemple que l'Afrique subsaharienne aurait besoin de cent milliards de dollars par an pour assurer la maintenance des infrastructures existantes et promouvoir la croissance, tandis que le niveau réel des investissements actuels est bien loin d'avoisiner cette somme²⁶¹.

Les économies émergentes sont à la fois donatrices et bénéficiaires d'aide, ce qui les place dans une position unique en matière de processus de développement. Elles se distinguent également par un acheminement très rapide et une plus grande efficacité de l'aide. Chacune d'elle est appréciée aussi pour sa capacité à « parler d'une seule voix » et l'attitude positive et optimiste dont elles font preuve au sujet du potentiel de développement africain. De nombreux responsables gouvernementaux ACP, notamment en Afrique, semblent très sceptiques quant au rôle de leurs partenaires traditionnels tels que l'UE. De manière naturelle, ils comparent l'aide fournie par les acteurs émergents, axée de manière concrète sur la réalisation de projets, à la frustrante stagnation perçue durant de nombreuses années dans les programmes internationaux de développement.

En conséquence, en Afrique par exemple, il est clair que de nombreuses parties prenantes africaines, notamment les gouvernements, les communautés régionales (CER), l'Union africaine (UA), le secteur privé et autres acteurs non étatiques (ANE), considèrent désormais le partenariat avec la Chine – et de plus celui avec l'Inde et le Brésil – comme constituant à la fois une évolution politique et une indéniable opportunité de développement. Cette évolution survient à un moment où l'UE, en tant que partenaire traditionnel, a perdu une part de sa crédibilité, en raison notamment des tensions qui ont accompagné la conclusion des Accords de partenariat économique, ce qui aux yeux d'un grand nombre, a terni la réputation de l'

2. La place des anciens partenaires

Si les tendances actuelles des échanges commerciaux africains avec des pays comme la Chine, l'Inde, le Brésil, l'Arabie saoudite et la Turquie se poursuivent, l'UE ne restera pas le

²⁶¹BIJON Jean-François, (2011), *Coopération au développement, Les raisons de persévérer*, Edition Charles Léopold Mayer, p.53.

principal partenaire commercial de l'Afrique²⁶². Cependant, trop d'optimisme quant au potentiel de croissance globale offert par les puissances émergentes pourrait se révéler injustifié. La dette publique de certains pays ACP pourrait s'accroître fortement sous l'effet de la poussée des investissements financés par des prêts à des conditions de faveur, qui souvent sont négociés par le biais d'accords contractuels dont le détail n'est accessible qu'aux parties directement impliquées. De manière plus fondamentale, les partenaires traditionnels tels que l'UE peuvent continuer à offrir des perspectives intéressantes pour le développement, si celles-ci peuvent se traduire en principes rigoureux mis ensuite en pratique, à savoir : une croissance inclusive et équitable, la responsabilité sociale des entreprises, le respect des droits de l'homme et la démocratisation²⁶³.

A ce titre, même si la prédominance des relations avec l'UE est de plus en plus remise en cause dans les pays ACP, l'UE n'est pas pour autant considérée comme étant dépourvue d'intérêt ou comme indésirable en tant que partenaire. La situation dans les Caraïbes est particulièrement éloquent à ce sujet²⁶⁴. Traditionnellement, les Etats-Unis sont un acteur beaucoup plus important que l'UE. Toutefois, l'élan politique qui caractérise le partenariat Caraïbes-UE montre clairement que l'UE n'a pas besoin d'être un partenaire chef de file pour jouer un rôle pertinent. On pourrait même avancer que le déclin relatif de l'Europe en tant que partenaire, au bénéfice des acteurs émergents, ne compromet pas la pertinence de l'UE en tant que partenaire privilégié dans les Caraïbes et dans les pays ACP dans leur ensemble.

Même si le rôle des économies émergentes gagne en importance dans les cercles politiques, l'UE reste encore le principal investisseur, le principal partenaire commercial et le principal bailleur de fonds dans la plupart des pays ACP, et il est peu probable que cette situation s'inverse à court terme. Cela signifie donc que même si l'influence croissante des acteurs émergents en Afrique, l'avis de nombreux observateurs qui concluent que l'UE est devenue une entité obsolète ou négligeable, ne correspond en rien à la réalité des volumes des échanges commerciaux, des services et des investissements.

²⁶²TSHIYEMBE Mwayila, (2012), *Régionalisme et problèmes d'intégration*, Géopolitique mondiale, p.159.

²⁶³TSHIYEMBE Mwayila, *Ibid.*

²⁶⁴Rapport ECDPM n°19, *Opt.cit.*

Assurant actuellement plus de 60% de l'aide publique au développement, l'UE reste le champion contesté du concept de la « puissance douce »²⁶⁵. Si conclure que l'UE a perdu toute pertinence pour les pays ACP serait une erreur, l'évolution des relations entre l'Europe, l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique pourrait néanmoins fort bien bénéficier d'un rééquilibrage visant à faire davantage une relation d'égal à égal plutôt qu'une relation de type « donateurs-bénéficiaires »²⁶⁶.

Tout ceci souligne l'importance qu'il y a à faire la distinction entre la réalité et la manière dont certains éléments sont perçus. Si l'importance des changements survenant dans le contexte même des relations UE-ACP ne doit pas être sous-estimée, l'opinion assez répandue d'un déclin de l'influence de l'UE et d'un comportement prédateur des BRICS, comme le montrerait l'exemple de la Chine en Afrique, doit être soumise à l'épreuve des faits, et cette confrontation fait en l'occurrence apparaître une situation nettement plus nuancée. L'opinion commune est actuellement que si l'UE cherche à équilibrer ses préoccupations économiques et de développement avec ses valeurs fondamentales telles que droits de l'homme, Etat de droit et lutte contre la corruption, les BRICS, et en particulier la Chine, ne suivent que leurs intérêts économiques.

Les difficultés économiques auxquelles l'UE est actuellement confrontée risquent d'avoir des répercussions néfastes sur son action en matière de développement, et l'attention des décideurs européens pourraient ce faisant se détourner de leurs engagements traditionnels en faveur du développement. Cet aspect est d'autant plus important compte tenu de la tendance des bases nationales des Etats membres de l'UE à trancher vif dans les budgets de développement, en période de crise. La question qui se poserait alors est de savoir quels intérêts communs pourraient être trouvés entre les groupements formés par l'UE et les pays ACP.

²⁶⁵Un livre paru en 2004 aux Editions Charles Léopold avait un titre évocateur : *L'Aide publique au développement.. Un outil à réinventer*, OLIVIER Guillaume, avec SIDIBE Saïdou, VERSCHAVE François-Xavier (préface). La réinvention est donc toujours en développement.

²⁶⁶S. K. MOHANTY, La coopération économique des pays émergents avec l'Afrique est-elle avantageuse pour tous ?, *Eclairage sur les négociations*, p.14.

Paragraphe II : Des intérêts communs pour un partenariat efficace

Le financement du développement a été le principal « ciment » assurant la pérennité du partenariat UE-ACP ces trente-sept dernières années, mais ce facteur rassembleur a également créé une relation de dépendance de type « donateur-bénéficiaire ». Certains estiment que le partenariat ACP-UE a été dominé par les intérêts à court termes institutions/individus liés à Lomé et Cotonou qui ont bénéficié des ressources plutôt généreuses du FED. Dans le contexte actuel au niveau mondial et européen, qui pourrait avoir des répercussions sur des ressources financières disponibles pour les dépenses de développement de l'UE, il convient de trouver une raison d'être au-delà de l'aide (A) et de réinventer le partenariat ACP/UE pour faire face à des challenges mondiaux (B).

A. Une raison d'être au-delà de l'aide

Si l'on veut que la relation au-delà de 2020, il ne suffira pas de se reposer sur les lauriers de la relation privilégiée d'autrefois. Il serait au contraire essentiel d'identifier des préoccupations et des intérêts communs (1) à la fois à l'heure actuelle et dans l'avenir. Il y a par conséquent une certaine urgence à définir le cadre institutionnel dans lequel une future relation pourrait avoir lieu (2).

1. Vers de nouveaux intérêts communs ?

A ce sujet, certains observateurs estiment que plutôt que de se contenter de parler de valeurs, l'UE devrait être beaucoup plus coopérative et définir clairement et ouvertement son intérêt pour les pays ACP. Une attitude plus ouverte et plus franche de l'UE quant à ses véritables intérêts matériels dans les pays ACP, permettrait sans doute aussi une plus grande franchise et ouverture dans la définition des bases d'une nouvelle relation.

Au fond, si l'on revient à un niveau fondamental, les ACP et l'UE poursuivent les mêmes objectifs de satisfaction des besoins de base et des aspirations à un meilleur niveau de vie de

leurs citoyens, de garantie de la sécurité à la fois au niveau interne externe, de sauvegarde de l'environnement, de promotion d'une société durable et de respect des principes des droits de l'homme, de bonne gouvernance et de démocratie. De plus, l'on admet largement que l'UE et le Groupe ACP ont tous deux notamment pour mission de relever les difficiles défis mondiaux posés par l'éradication de la pauvreté, la réalisation des OMD, la garantie de sa sécurité alimentaire, l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets, les migrations et la gouvernance mondiale²⁶⁷.

Certains des intérêts communs potentiels, déjà identifiés portent notamment sur :

- L'accès aux marchés : sachant que l'UE est de manière générale le plus grand marché pour les pays ACP, ceux-ci souhaitent obtenir un meilleur accès au marché européen (et à l'avenir, aussi celui de la Chine et du Brésil). Les pays ACP en croissance représentent un marché potentiel pour l'Europe.
- Les matières premières : de quelle manière l'UE peut-elle conserver un accès aux matières face à la concurrence croissante sur la scène mondiale ?
- La migration : c'est sans nul doute un sujet qui n'est pas près de disparaître de l'ordre du jour et la question qui se pose est simplement de savoir comment, face à cette permanence, parvenir à réduire les frictions ? L'on constate en particulier un intérêt commun dans la lutte contre la criminalité, l'aide à l'amélioration de la documentation des migrations, et l'inclusion de la migration aux questions de développement.
- Le changement climatique, énergie et sécurité alimentaire : il s'agit là de questions d'intérêt mondial pour lesquelles les intérêts ACP et UE pourraient se rejoindre. Il est important de lancer des campagnes afin de contrecarrer les effets des augmentations des prix de l'énergie et des produits alimentaires, et des inégalités que créent ces évolutions. Par ailleurs, les ressources financières consacrées au changement climatique devraient être séparées de l'APD.

²⁶⁷ AMOUZOU Essè, (2011), *Aide et dépendance de l'Afrique noire*, Etudes africaines, p.67

- Le multilatéralisme : l'Europe a jusqu'ici toujours été particulièrement attachée aux approches multilatérales (par exemple, sur le changement climatique et les meilleurs moyens de lutter contre ses effets).
- Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) : l'on n'a souligné que même si cet aspect n'est apparu qu'assez tardivement dans les discussions, la réalisation des OMD n'en est pas moins un important domaine d'intérêt commun. Le maintien des objectifs de l'aide et de la nécessité de viser non seulement la quantité, mais aussi la qualité et l'efficacité de l'aide à la lumière des OMD pourraient être un autre domaine d'intérêt commun²⁶⁸.
- Les financements innovants (pour la lutte contre la pauvreté et les effets du changement climatique) : il s'agit ici de la nécessité de contrer les flux illégaux de capitaux (notamment la lutte contre les paradis fiscaux par le biais d'un « reporting »²⁶⁹ pays par pays afin d'endiguer les fuites de capitaux) et d'améliorer la transparence des budgets (et pas seulement de l'aide). La taxe sur les transactions financières (« taxe tobin ») pourrait également présenter un intérêt commun²⁷⁰. On a fait observer à ce sujet que l'aide accordée aux banques en difficulté après la dernière crise financière représentait à elle seule un montant nettement supérieur au montant nécessaire à la réalisation de tous les OMD.
- Le tourisme est un autre domaine d'intérêt commun pour de nombreux pays puisqu'il représente une opportunité économique d'une importance particulière pour les petits Etats insulaires et les Etats enclavés.

Néanmoins, malgré cette longue liste d'intérêts communs, la question sous-jacente qui se pose avec une indéniable acuité est de savoir si les relations ACP/UE telles que définies par

²⁶⁸LAPORTE Geert, *Quel avenir pour le group ACP et l'Accord de Cotonou ? Se préparer aux prochaines étapes du débat*, Note d'information n° 34 – avril 2012, p.5.

²⁶⁹LAPORTE Geert, Note d'information n°34, *Ibid.*

²⁷⁰Au début de l'année 2011, mille économistes de cinquante-trois pays ont signé une lettre ouverte demandant aux ministres des finances des pays du G20 d'adopter une taxe sur les transactions financières afin de générer des revenus permettant de financer des biens publics mondiaux et nationaux tels que la santé, l'éducation et l'eau, et de relever les challenges posés par le changement climatique.

l'Accord de Cotonou sont ou non le meilleur cadre institutionnel pour relever ces défis. Si l'on veut tenter d'apporter une véritable réponse à cette question, il faudra tout d'abord procéder à une analyse des cadres existants, et préciser de quelle manière et pour quelles raisons le groupe ACP sera bel et bien un cadre plus efficace pour coopérer avec l'Union européenne.

2. Quel cadre pour un nouveau partenariat ?

Si le Groupe ACP et l'UE doivent déterminer leurs propres intérêts et pourraient collaborer sur des challenges communs, il y a par conséquent une certaine urgence à définir le cadre institutionnel dans lequel une future relation pourrait avoir lieu. Il reste également à savoir si le partenariat UE-ACP dispose toujours d'un avantage comparatif pour relever ces challenges communs et quelle configuration serait la plus appropriée pour y parvenir.

Un aspect particulièrement important au sein du Groupe ACP est le niveau croissant de régionalisation. La seconde révision de l'Accord de Cotonou en 2010 a mis l'accent sur l'intégration régionale au sein des ACP et le rôle des acteurs continentaux et sous-régionaux, en particulier en Afrique. L'UE a également cherché à développer des stratégies régionales avec chacune des régions du Groupe ACP. Ces stratégies sont actuellement à différents stades d'élaboration et, dans la tradition de Cotonou, deux d'entre elles sont entretemps devenues des stratégies conjointes²⁷¹. La stratégie conjointe Afrique-UE (SCAU) adoptée en 2007 est la plus élaborée de ces nouveaux partenariats, puisque son ambition est de servir de « cadre global » des relations entre deux continents.

L'on observe que la poursuite des relations UE-ACP au-delà de 2020 et le traitement des questions d'un intérêt plus mondial nécessiteront une approche qui soit plus politique tout en maintenant les principes fondamentaux et l'acquis de Cotonou. Certains observateurs soulignent également qu'une éventuelle relation future dépendra de la capacité du Groupe ACP et de l'UE à trouver un compromis sur les questions actuellement sources de

²⁷¹SAPIR Jacques, (2011), *La démondialisation*, Seuil, p. 58.

controverses, telles que les APE, la budgétisation du FED, etc. Au sein de l'UE, des efforts doivent être entrepris non seulement pour assurer la cohérence des politiques au service du développement, mais aussi pour remédier aux contradictions entre ses différentes politiques. Les bases européennes doivent prendre conscience de la nécessité de remplacer la relation Nord-Sud par une relation multipolaire²⁷².

La réflexion sur l'existence d'intérêts communs soulève également un certain nombre de questions sur le champ de manœuvre du Groupe ACP dans ses engagements. Devrait-il examiner plus attentivement l'éventualité de la défense de ses intérêts dans d'autres groupements ? Quelle que soit la réponse que l'on apporte à cette question, même si l'UE et le groupe ACP continuent à unir leurs forces dans le cadre d'un accord officiel d'une forme ou d'une autre, il reste indéniable qu'il sera particulièrement ardu de parvenir à un consensus sur des intérêts communs dans un groupe rassemblant cent-six Etats différents. C'est un des enseignements tirés par l'UE de l'expérience de son élargissement, et l'une des solutions trouvées au niveau européen est de travailler au cas par cas selon une « géométrie variable » et sur la base de « coalitions de volontaires ».

Une bonne dose de flexibilité et une volonté d'explorer de nouveaux dispositifs institutionnels au sein même du partenariat global seront sans doute nécessaires pour assurer la survie du partenariat et lui permettre de se développer. Les Etats ACP et l'UE ne devraient par conséquent pas hésiter à étudier de tels changements, si cela leur permet de bâtir un partenariat, nouveau et plus solide, pour la période au-delà de 2020²⁷³.

Les éléments évoqués ci-dessus soulignent la nécessité de redéfinir non seulement les objectifs communs de l'UE et des pays ACP, mais aussi la forme que pourraient prendre ses nouvelles relations, en particulier compte tenu de l'évolution de la donne mondiale. Cela implique surtout la nécessité d'une réflexion sur le Groupe ACP en tant que tel, sa véritable pertinence pour ses membres, son impact potentiel sous une nouvelle forme, la possibilité d'attirer de nouveaux membres.

²⁷²SAPIR Jacques, (2011), *Ibid.*

²⁷³MAPPA Sophia (dir), (2003), *La coopération internationale face au libéralisme*, Karthala, p. 347.

B. Réinventer le Groupe ACP pour faire face aux nouveaux challenges mondiaux

Il va de soi que les cent-six pays ACP et UE continueront à être en contact et à coopérer entre eux d'une manière ou d'une autre à différents niveaux, qu'il y ait ou non une suite à l'Accord de Cotonou. La question est plutôt de savoir si l'on doit redéfinir l'identité du Groupe ACP (1) ou si l'on doit rechercher une raison d'être (2).

1. Redéfinir l'identité du Groupe ACP

Dans la réflexion sur l'avenir du Groupe ACP, il pourrait être utile de revenir tout d'abord à ses origines. L'un des principaux facteurs ayant conduit à la naissance du Groupe ACP était la nécessité d'une voix collective²⁷⁴. La remarquable pérennité du Groupe ACP, ces trois dernières décennies, est liée à un sentiment d'unité et de solidarité entre l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique, et ce malgré l'absence de clairs dénominateurs communs géographiques, politiques, culturels ou sociaux. S'il est manifeste que la raison d'être du Groupe ACP doit être réexaminée dans le contexte du XXIème siècle et que la réflexion au sein même des ACP a beaucoup évolué, il ne pas oublier que les pays de taille plus modeste attache toujours une grande importance à leur appartenance à ce type d'institution, un aspect dont certains membres africains ne sont peut-être pas pleinement conscients²⁷⁵. Mais cela vaut-il pour tout le monde ?

Plusieurs options peuvent être envisagées pour l'avenir du Groupe ACP. Même si un statu quo pourrait en théorie être aussi une option, l'on reconnaît largement de part et d'autre que la poursuite du Groupe ACP dans la forme actuelle ne satisferait ni les membres du Groupe ACP ni l'UE. Néanmoins, même sans envisager une modification de la structure du Groupe ACP, certaines parties prenantes sont d'avis que si le Groupe ACP veut pouvoir agir plus fortement sur la scène internationale, le renforcement du Secrétariat et du mandat de son secrétaire général sont inévitables.

²⁷⁴TSHIYEMBE Mwayila, (2012), *Régionalisme et problèmes d'intégration économique, Aléna, Mercosur, Union européenne, Union africaine*, Collection Géopolitique mondiale, l'Harmattan, p. 54.

²⁷⁵MACKIE James, BYERS Bruce, NIZNIK Sonia, *Changements mondiaux, acteurs émergents et évolution des relations ACP-UE, Vers un programme d'action commun ? Rapport ECDPM n°19*, p.28.

Il pourrait en effet être nécessaire de donner au Secrétariat un statut politique et juridique afin de faire du Groupe ACP groupement plus « politique » et le doter d'une orientation plus mondiale, un aspect qui serait d'une importance fondamentale si certaines questions d'intérêt mondial évoquées ci-dessus sont placées au centre des préoccupations du Groupe ACP. Sans fort leadership de son secrétaire général, le Groupe ACP pourrait bien, ne plus jamais parvenir à adopter un rôle international plus visible et plus politique²⁷⁶.

Le sentiment général est que si le Groupe ACP veut continuer à jouer un rôle au-delà de 2020, il lui faudra élaborer des options beaucoup plus ambitieuses. Pour l'instant, trois options semblent envisageables : Elargir le Groupe ACP à tous les pays les moins avancés et à toutes les petites économies vulnérables (a), élargir le Groupe aux pays d'Afrique du Nord pour y inclure toute l'Afrique (b) ; Mettre en place des piliers « A », « C » et « P » sous l'égide d'une structure ACP qui servirait à attirer l'attention sur les besoins des régions tout en traitant les questions d'ordre général communes à toutes les régions (c).

a. L'élargissement du Groupe ACP à tous les PMA et à toutes les petites économies vulnérables

L'une des principales options qui s'offrent à un futur Groupe ACP est de s'ouvrir à de nouveaux membres. C'est une option actuellement à l'étude au sein d'un comité ACP²⁷⁷. La question qui se pose est de savoir comment y parvenir dans un contexte multilatéral et si cela renforcera l'efficacité du Groupe ACP. Cette éventualité nécessitera-t-elle par exemple la définition de critères d'adhésion ACP basés sur des valeurs communes ? C'est un aspect d'une importance non négligeable pour l'orientation stratégique du groupe au niveau de la composition de ses membres et de « qui il représente » sur la scène internationale. Le Groupe ACP pourrait chercher à se réaffirmer en tant que voix des nations économiquement et politiquement les moins influentes au monde en ouvrant ses portes à tous les pays en développement non membres du G20. Le risque est cependant une possible duplication des rôles entre une telle configuration et le G77.

²⁷⁶Rapport ECDPM n° 19, *Ibid.*

²⁷⁷« *Au-delà de l'accord de partenariat de Cotonou* », Déclaration des Coprésidents de l'Assemblée paritaire ACP-UE, disponible en ligne sur : http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/10_01/default_fr.htm

Il est donc essentiel de se demander à qui le groupe peut s'ouvrir, si l'on estime que c'est réellement une des options à envisager. L'une des directions que pourrait prendre cet élargissement serait d'y inclure tous les pays les moins avancés et toutes les petites économies vulnérables. Un Groupe ACP élargi, englobant tous les pays les moins avancés et toutes les petites économies vulnérables du monde pourrait jouer un rôle particulièrement utile dans un nouveau système de gouvernance mondiale et dans les enceintes multilatérales dans lesquelles ces pays sont sous-représentés. Il est vrai que pour y parvenir, il faudra un réexamen et une modification de l'Accord de Georgetown, mais ce n'est pas forcément irréalisable.

La faisabilité d'un tel scénario reste cependant douteuse à un autre titre. Mis à part le risque de possible duplication des rôles avec d'autres groupements similaires tels que le G77, au sein des Nations unies, ce scénario soulève la question de l'absence d'une définition concertée de ce qu'est la vulnérabilité et de savoir par conséquent quel pays devraient être inclus ou exclus du groupe. Qu'advierait-il de pays tels l'Afrique du Sud, nouveau membre du groupe BRICS, qui n'entrent pas dans la catégorie des pays les moins avancés ni des petites économies vulnérables ? Comment un Groupe ACP élargi pourrait-il assurer une meilleure cohésion s'il lui est déjà difficile de réaliser cette cohésion entre soixante dix-neuf pays ? Finalement, la question la plus difficile pourrait être la suivante : quelles motivations pourraient pousser d'autres pays en développement ne faisant pas partie actuellement du Groupe ACP à rejoindre ce groupe ?

b. L'élargissement du Groupe ACP aux pays d'Afrique du Nord

Une autre option envisageable pour élargir le Groupe ACP serait d'y inclure l'ensemble de l'Afrique. Il est évident qu'un Groupe ACP « toute Afrique » assurerait une approche géographique plus cohérente²⁷⁸. Le Groupe ACP pourrait intégrer les économies plus fortes de l'Afrique du Nord, ce qui renforcerait son pouvoir de négociation au niveau mondial. Cependant, on pourrait se demander alors dans quelle mesure les pays ACP diffèrent de l'Union africaine et quelle serait la valeur ajoutée spécifique par rapport à l'Union africaine.

²⁷⁸« *Au-delà de l'accord de partenariat de Cotonou* », Déclaration des Coprésidents de l'Assemblée paritaire ACP-UE, disponible en ligne sur : http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/10_01/default_fr.htm

Certains pourraient avancer que l'UA continuerait à jouer un rôle plus politique alors que les pays ACP se préoccuperaient en premier lieu des sphères économiques et commerciales. Cette répartition des rôles ne serait pas facile à mettre en œuvre, car l'UA a aussi un rôle primordial dans les affaires économiques et commerciales. Dans un contexte où l'UA et les groupements sous-régionaux prennent de plus en plus un rôle de premier plan dans un contexte de coopération commerciale et économique, on pourrait se demander alors si le Groupe ACP a encore sa place dans tout cela. Il semble également très improbable que les pays d'Afrique du Nord s'intéresse au Groupe ACP²⁷⁹.

c. Le Groupe ACP, fédération chapeautant des groupements régionaux en Afrique, dans les Caraïbes et dans le Pacifique

Face à l'évolution du contexte mondial, il est important de garder à l'esprit que les changements mondiaux ne requièrent pas forcément des solutions mondiales, sinon cela impliquerait que toutes les solutions doivent être recherchées dans le cadre des Nations unies. Il faut préciser également à ce sujet que si l'action au niveau local favorise la sensibilisation, ce n'est pas non plus une solution dans tous les cas, puisqu'elle n'apporte pas de véritable réponses aux problèmes mondiaux. Certains estiment en effet qu'en plus de la masse critique, qu'on ne trouve pas au niveau local, les régions offrent un degré de cohérence que le niveau mondial n'a pas²⁸⁰. Ce que cela implique pour les ACP et leur configuration de groupements régionaux reste cependant incertain.

Ces observations renvoient dans une certaine mesure à la question de la « régionalisation » du Groupe ACP, dans laquelle le Secrétariat ACP assumerait un rôle de coordination entre les différentes régions. Le Groupe ACP serait alors une fédération chapeautant divers piliers régionaux²⁸¹. Divers arguments ont été avancés en faveur de ce scénario, notamment le fait que les économies émergentes pourraient voir dans cette structure institutionnelle un

²⁷⁹ Accord de partenariat ACP-UE, *Le Monde diplomatique* ? , 3 mai 2005, disponible en ligne sur <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/a12235>

²⁸⁰ CRAIG-MCQUAIDE Peter, COSTELLO Nicholas, KÖHLER Nicolas, Vers un véritable partenariat mondial pour le développement, *Eclairage sur les négociations*, n°3, vol 10, mai 2011, p.8.

²⁸¹ FRANCESCO Rampa, BILAL Sanoussi, Economies émergentes en Afrique et dialogue triangulaire : de l'aide à un développement efficace, *Eclairage sur les négociations*, n°3, vol 10, mai 2011, p.12.

partenaire plus flexible avec lequel elles pourraient nouer des liens. Une telle évolution serait parfaitement en phase avec la réflexion actuelle sur le rôle du régionalisme dans le développement économique. Des relations plus étroites doivent être nouées au sein même des ACP pour parvenir à réaliser les objectifs des membres de ce groupe, plutôt que de créer une multiplicité de partenariat non-ACP. Les pays ACP pourraient tout à fait devenir le plus grand groupement (culturel) de descendance africaine au monde. Cependant, si l'existence d'une histoire commune, telle qu'une même identité construite peu à peu après le colonialisme, est indéniable, il faut bien reconnaître que ce facteur perd de son importance aux yeux des nouvelles générations africaines. Il convient par conséquent de chercher au-delà de l'ordre émotionnel et d'explorer de nouveaux domaines d'intérêts communs, tels que par exemple les opportunités économiques. Certaines de ces nouvelles opportunités pourraient aussi se trouver hors du contexte des relations traditionnelles de l'UE.

Il existe un consensus assez général sur l'importance d'organiser d'autres débats sur l'avenir du Groupe ACP avec un large éventail de parties prenantes. Un sommet a été consacré à ce sujet en décembre 2012. Il s'agit pour les pays ACP et pour l'UE de rechercher une raison d'être.

2. La recherche d'une nouvelle raison d'être

Le 7^{ème} sommet ACP des Chefs d'Etat et de gouvernement s'est tenu les 13 et 14 décembre 2012 à la Malabo, la Capitale de la Guinée Equatoriale. Le slogan de ce sommet a été « L'avenir du Groupe ACP dans un monde changeant : des challenges et des opportunités », et à ce propos ont été traités des sujets concernant l'environnement ; les changements climatiques ; la sécurité alimentaire ; le développement rural et le développement durable dans les pays ACP²⁸². Les Chefs d'Etat et de gouvernement des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique se sont engagés à améliorer la coopération Sud-Sud et souhaitent renforcer leurs relations de développement avec leurs partenaires européens²⁸³.

²⁸²Sommet Afrique Caraïbes Pacifique (ACP), à Malabo (Guinée Equatoriale), les 13 et 14 décembre 2012 Agence France Presse MALABO (Guinée équatoriale) (AFP), disponible en ligne sur : <http://www.acp.int>.

²⁸³Conclusions du 7^{ème} sommet ACP de Malabo, disponible en ligne sur : <http://www.fasozine.com>.

La déclaration dite de SIPOPO réaffirme la volonté des Etats ACP à « rester unis en tant que Groupe » et à maintenir la pertinence et l'efficacité du Groupe ACP en approfondissant et en renforçant les relations ACP/UE en tant que modèle Nord-Sud de coopération au développement, tout en développant et en diversifiant leurs partenariats avec le pays du Sud et d'autres nations.

La déclaration salue les contributions de L'UE dans les pays ACP pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Elle insiste pour que le FED reste en dehors du budget général de l'UE en tant que mécanisme de financement du développement des pays ACP. Les participants ont exprimé leur préoccupation face au principe de différenciation pouvant être appliqué à l'attribution des fonds de développement, en et demandent instamment à l'UE de rester dans le cadre juridique de l'Accord de Cotonou.

Concernant l'avenir des pays ACP, les participants au sommet reconnaissent l'importance et la nécessité urgente d'un processus systématique visant à insuffler davantage de dynamisme, d'innovation et de cohésion dans le Groupe ACP, dans la perspective des discussions avec l'Union européenne dans le cadre du 3^{ème} examen quinquennal du l'Accord de partenariat de Cotonou prévu en 2015. Le sommet a salué la création d'un groupe de personnalités éminentes dont les conclusions et recommandations pourront enrichir la vision, la mission et les solutions du Groupe ACP face aux challenges globaux.

La réflexion sur les différentes perspectives d'avenir des relations UE/ACP et du Groupe ACP n'en est qu'à ses débuts. Dans moins de dix ans, il apparaîtra si un accord de type « post-Cotonou » et le Groupe ACP ont, ou non un avenir. En termes politiques, ce calendrier peut sembler long, mais dans la pratique les délais pourraient se révéler beaucoup plus courts.

Il est par conséquent essentiel de planifier dès aujourd'hui l'après-2020. Le volet commercial de l'Accord de Cotonou constitue un point important pour envisager un après 2020. Qu'en est-il en réalité ?

CHAPITRE II : LA REALITE DES ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE

Les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et de l'Union européenne ont décidé de la mise en place d'une zone de libre-échange entre eux dans le cadre de l'Accord de Cotonou signé le 23 juin 2000. L'Accord redéfinit l'ensemble de la coopération européenne et fait suite aux accords de Lomé. Il abandonne le système de préférences commerciales qui prévalait jusque là pour des « Accords de partenariat économique » dont un des principaux buts est d'appuyer les initiatives d'intégration régionale entre pays ACP. Les négociations des APE ont commencé en septembre 2002. Le nouvel accord repose sur la remise en cause du modèle de relation Nord-Sud sur lequel était fondé le modèle de Lomé mais il prend aussi en compte l'évolution du contexte international et l'évolution des préoccupations des pays membres de l'UE²⁸⁴.

La transformation des relations commerciales découle de la volonté de l'Union européenne d'introduire la notion de réciprocité dans ses échanges commerciaux avec les pays ACP.

Cette quête de réciprocité de l'Union européenne malgré la réticence des ACP s'explique-t-elle par l'existence d'intérêts économiques ou par des contraintes juridiques ? (Section 1). Qu'en est-il de la mise en œuvre des APE ? (Section 2).

Section I : Les APE, entre intérêts économiques et contraintes juridiques

L'introduction de la notion de réciprocité dans les relations suscite de vives réactions de la part du Groupe ACP qui perd ainsi son accès privilégié au marché européen. L'Union européenne est-elle mue par des convictions libre-échangistes ou des intérêts économiques (I) ? Quelles sont les contraintes juridiques qui l'amènent à vouloir normaliser ses relations avec les pays ACP (II) ?

²⁸⁴KERN Francis et MAINGUY Claire, (2002), De Lomé à Cotonou. La nouvelle politique européenne de coopération. La dimension commerciale de l'intégration régionale. *L'Europe et la mondialisation*, article n°7, p.1, disponible en ligne sur : www.opee.unistra.fr.

Paragraphe I : Les APE : convictions libre-échangistes ou intérêts économiques ?

L'histoire de la coopération européenne montre que la notion de la réciprocité a existé auparavant dans les relations commerciales UE-ACP. La place de la réciprocité dans les relations UE/ACP (I) et les enjeux de l'introduction de la réciprocité (II) feront l'objet de ce paragraphe.

A. La réciprocité dans les relations entre l'UE et les pays ACP

Le passage à la réciprocité dans les accords préférentiels entre l'Union européenne et les pays en développement a une longue histoire. Cette réciprocité a été introduite dès le début de la CEE en 1957 dans les relations entre celle-ci et les colonies²⁸⁵. Le principal effet de ces « préférences inverses » était que les colonies qui accordaient un accès préférentiel pour les produits français devaient l'étendre aux autres pays membres de la CEE²⁸⁶. Les Accords de Yaoundé conclus entre l'UE et les 18 EAMA ont étendu la réciprocité jusqu'à ce que la Convention de Lomé I entre en vigueur en 1975²⁸⁷. La zone de libre-échange comprenait dix-huit accords de libre-échange (ALE), qui ont eu des effets néfastes pour l'intégration des économies d'Afrique subsaharienne. De nombreux efforts ont été par la suite consacrés à l'intégration régionale. L'introduction de la non-réciprocité dans le régime commercial de Lomé était la prochaine étape pour permettre aux pays d'Afrique subsaharienne d'isoler leurs économies de la concurrence des importations. Dans sa présentation classique des relations de l'Europe avec le tiers monde, Grilli a écrit que « l'ancienne ZLE a été abolie avec le système de Lomé »²⁸⁸. Cependant vingt ans après la première Convention de Lomé, l'efficacité des préférences non réciproques a été remise en question.

²⁸⁵Voir Traité instituant la CEE partie IV.

²⁸⁶FARBER Gerrit and ORBIE Jan, *The EU's insistence on reciprocal trade with the ACP group, Economics interests in the driving seat?* Paper prepared for the EUSA Tenth Biennial International Conference, Montréal, Canada, 17 – 19 May 2007, p.2.

²⁸⁷Outre l'accord bilatéral UE-ACP de Lomé, l'Europe avait déjà mis en place un système unilatéral de préférences non réciproques en 1971. Ce Système de préférences généralisées, légitimé par les règles du GATT, était moins complet et généreux que le système de Lomé.

²⁸⁸GRILLI (1993), in FARBER Gerrit and ORBIE Jan, *opt.cit.*

En 1996, la Commission européenne a publié son « Livre vert sur les relations entre l'UE et les pays ACP à l'aube du 21^{ème} siècle », pour lancer la discussion sur la refonte du partenariat UE-ACP.

En ce qui concerne le régime des échanges dans le nouvel accord quatre options divergentes ont été présentées : le statu quo, l'intégration dans le SPG, la réciprocité uniforme (un ALE avec tous les ACP), la réciprocité différenciée (plusieurs ALE avec les régions ACP). La Commission indique clairement que la troisième et la quatrième option sont à privilégier. Comme la réciprocité uniforme est réputée être trop rigide pour tenir compte de toutes les différences entre les économies des pays ACP en termes d'intégration régionale, des besoins de développement et de capacités de négociation avec l'UE, la quatrième option a été préférée.

Dans leurs réactions au Livre vert, les Etats membres de l'UE ont opté pour la réciprocité alors que les pays du Sud étaient hésitants²⁸⁹. L'UE a réussi à faire du principe de réciprocité un pan important dans l'avenir de ses relations avec les ACP. Depuis la publication du Livre vert en 1996, elle avait présenté la réciprocité comme l'objectif central du nouveau régime commercial. Ce principe est incontournable dans les négociations des APE en cours. L'Europe a fait plusieurs concessions : libéralisation asymétrique, « aide pour le commerce », la franchise de droits de douane sans contingent (FDSC) mais l'accès réciproque aux marchés de l'UE et des pays ACP demeure le but ultime.

Pourquoi l'UE insiste-elle tant sur la réciprocité ? Quelles sont les raisons qui expliquent le changement en faveur des accords de libre-échange de transition des années 1990 (négociation de Cotonou) jusqu'aujourd'hui (négociations des APE) ?

²⁸⁹Par exemple, la France a insisté sur une période de transition « raisonnable » et de compensation sous la forme de développement de l'aide. Doc n° 250/97 (ACP/CODEV), 5 novembre 1997, p.7.

B. La réciprocité pour servir les intérêts économiques de l'UE ?

L'Union européenne fait face à une forte résistance contre la libéralisation des échanges. En outre, le déroulement des négociations sur les APE n'a pas respecté le calendrier initial. Ce paragraphe tentera de montrer premièrement de justifier l'hypothèse économique du choix de l'UE (1) et tentera ensuite d'examiner les intérêts des exportateurs européens et l'importance stratégique des questions énergétiques de l'UE (2).

1. Justification de l'hypothèse économique

L'hypothèse de départ est que l'UE insiste sur la réciprocité dans ses échanges commerciaux avec les pays ACP pour protéger ses intérêts économiques. Plusieurs raisons rendent cette hypothèse plausible.

Quelques mois avant la publication du Livre vert sur les relations UE-ACP, la Commission européenne a publié une communication sur l'élargissement de l'accès au marché européen aux pays tiers. Il est à noter que des changements importants sont déjà en cours. L'UE a conclu des accords commerciaux réciproques avec les pays d'Europe centrale. Les accords de coopération avec les pays méditerranéens ont été réformés par le processus de Barcelone sur la base de la réciprocité. De nouvelles initiatives sont prises pour intensifier les relations avec les pays d'Amérique latine et d'Asie 'conformément aux règles de l'OMC)²⁹⁰. La Commission explique tous ces changements par le contexte de la fin de la Guerre froide, la mondialisation en cours et la libéralisation des politiques économiques. Par conséquent, l'UE doit s'adapter à la mondialisation pour améliorer sa situation d'emploi et stimuler l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale. Cela a des conséquences sur les politiques extérieures de l'UE dont le commerce est l'une des principales composantes. Tous ces changements devraient favoriser le respect des obligations multilatérales.

²⁹⁰Pendant ce temps des ALE ont été conclus avec le Mexique (1997), l'Afrique du Sud (1999) et le Chili (2002). Fin 2006, la Commission a suggéré qu'un certain nombre d'ALE axés sur la compétitivité doivent être négociés renforcer la position de l'Europe dans le commerce international.

Par ailleurs, plusieurs observateurs ont souligné l'importance des intérêts à l'exportation. Dieter Frisch, alors directeur général était très critique à l'égard des propositions figurant dans le livre vert. Il a souligné que les ALE serviraient mieux les intérêts des exportateurs européens que les arrangements commerciaux du régime de Lomé. L'on observe également que l'accent mis sur la libéralisation des échanges dans les négociations des APE a pour but d'élargir l'accès de l'Europe aux marchés ACP plutôt que de favoriser leur développement. Les APE accroîtront la domination et la concentration des entreprises européennes des biens et services²⁹¹. En effet, l'UE est souvent présentée comme une puissance commerciale qui tente accéder aux marchés étrangers (pour les produits industriels), bien que son propre marché soit relativement fermé (notamment pour l'agriculture). Cette anomalie historique est née dans les années 1970, lorsque l'UE a accordé un accès préférentiel au pays ACP sans rien demander en retour, elle serait corrigée par les APE.

Qu'est-ce qui motive vraiment l'UE dans sa volonté d'introduire la réciprocité dans ses échanges commerciaux avec l'UE ?

2. Le groupe ACP marché d'exportation et fournisseur d'énergie de l'UE

Deux variantes de cet argument économique seront examinées afin de mieux saisir cette hypothèse. La première concerne les intérêts des exportateurs européens et la seconde concerne l'accès privilégié aux matières premières énergétiques des ACP par l'UE.

- Le groupe ACP comme un marché d'exportation

L'importance d'une région comme marché d'exportation est déterminée par sa population et le pouvoir d'achat. La taille du marché des pays ACP est très petite. Ceci est d'autant plus vrai que la population du Groupe ACP est répandue et répartie sur des zones très étendues. Etant donné que la taille du marché des ACP est petite, la part des exportations de l'UE à destination de ces pays est naturellement faible. Comparer à la Belgique qui a un PIB

²⁹¹La campagne STOP APE, disponible sur le site : <http://www.stopape.org>.

comparable (364 milliards de dollars, les pays ACP 425 milliards de dollars en 2005), mais a une population concentrée sur une petite surface par rapport aux ACP²⁹². En outre, le niveau de vie des pays ACP est très faible, en Afrique, en particulier. Cela ne signifie pas pour autant que l'UE entend faire de ces pays en plein essor un marché pour ses produits manufacturés. Cette situation ne changera pas dans un avenir proche, compte tenu du faible PIB par habitant dans la plupart des pays ACP.

En fait, il est tout à fait artificiel de considérer les pays ACP comme un « marché » car, un marché suppose un certain degré de cohésion sociale, culturelle et géographique. Ce qui n'est pas le cas des pays ACP²⁹³. Même si l'on prévoit que les pays ACP devraient avoir une croissance élevée avec l'accès gratuit pour les pays de l'UE, il faudrait attendre un certain temps pour que ces pays deviennent des marchés relativement importants²⁹⁴.

- Les pays ACP comme fournisseurs d'énergie

La première Convention de Lomé a été conclue quand le besoin d'énergie s'est fait sentir en Europe. L'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) avait augmenté le prix du pétrole lors du premier choc pétrolier en 1973. La guerre froide a eu un impact sur les relations commerciales de cette époque. Les pays ACP fournissant de quantités importantes de produits tels que : le bois tropical (46% des importations de l'UE), le fer (215%) ; le manganèse (31%), l'uranium et le platine (99%). La Convention de Lomé est donc un prétexte pour sécuriser et conserver l'accès à ces minéraux. Il n'existait cependant pas d'instruments qui garantissaient l'accès aux minerais dans la Convention de Lomé I. Ce n'est que dans la deuxième Convention de Lomé que le SYSMIN a été introduit. L'UE considère que ses importations de pétrole sont en déclin : en 1997 et 1998, l'Union européenne a reçu 15% des exportations de pétrole de l'Afrique. En 2002, cette part tombait à 29%.

²⁹²La surface des ACP est de près de 50 millions de kilomètres carrés, la surface de la Belgique est "seulement" de 32545 kilomètres carrés. La distance de la mer entre les différents pays du groupe ne sont pas prises en compte dans cette mesure.

Source de la surface ACP : Commission européenne, DG Commerce, septembre 2006.

²⁹³FABER Gerrit et ORBIE Jan, *The instance on a reciprocal trade with the ACP group, economic interest in the driving seat?* Paper prepared for the EUSA Tenth Biennial International Conference, Montreal, Canada, 17-19 May 2007, p.9.

²⁹⁴FABER Gerrit et ORBIE Jan, *Ibid.*

Il ressort que l'UE n'est pas à même de maintenir sa position dominante dans la production pétrolière africaine, une région avec laquelle, elle a des liens historiques. Dans ce climat de concurrence pour s'approvisionner en pétrole entre l'UE, les Etats-Unis et la Chine, il est légitime de se demander si les APE et la réciprocité qui en découle font partie des instruments que l'UE utilise.

L'Accord de Cotonou et les initiatives prises dans le domaine de la coopération énergétique avec les pays ACP, ne peuvent pas être considérés comme des mesures très efficaces pour sauvegarder l'approvisionnement en énergie de l'UE. Cela nécessiterait des mesures différentes. La fourniture d'énergie n'est plus un problème pour les négociations des APE²⁹⁵.

Outre les intérêts économiques de l'UE, l'explication la plus plausible est la nécessité de respecter les règles de l'OMC.

Paragraphe II : Les contraintes juridiques

Le régime commercial de Lomé en raison de la logique discriminatoire qui le caractérise porte atteinte aux règles fondamentales de l'OMC (A) et cette discrimination n'est pas fondée sur une justification valable (B). Les exigences juridiques des APE engendrent des litiges (C).

A. La violation de la clause NPF

Discipline essentielle du GATT, caractère que révèle l'importante jurisprudence qui l'accompagne (2), la clause de la nation la plus favorisée ne saurait échapper à quelques clarifications sémantiques préalables (1).

²⁹⁵FABER Gerrit and ORBIE Jan, *The EU's insistence on reciprocal trade with the ACP group, Economic interests in the driving seat?* Paper prepared for the EUSA tenth Biennial International Conference International Conference, Montreal, Canada, 17-19 May 2007, p 19, *Ibid.*

1. Définition

Pierre angulaire du système commercial multilatéral, la clause de la nation la plus favorisée est définie à l'article 1 du GATT. Lorsqu'un Etat A décide d'incorporer dans un traité bilatéral avec B une CNPF, alors il accepte d'étendre à son partenaire tout avantage commercial plus favorable qu'il accorderait à un Etat C.

Dans le cadre du GATT, ce principe, multilatéralisé, implique que tout avantage octroyé par une partie contractante dans le cadre de négociations bilatérales à une autre partie contractante doit être ipso facto étendu à tous les autres Etats membres parties aux accords, sans même que ces derniers n'aient participé à la négociation ayant abouti à la consolidation de l'avantage. Cela signifie donc qu'en signant les accords de l'OMC, les Etats membres s'engagent à garantir un accès à leur marché dans les mêmes conditions que celles qui sont dévolues à leur partenaire plus favorisé²⁹⁶. Pendant longtemps, le rôle essentiel du GATT a été de fournir un cadre de négociation permanent afin de renforcer cette exigence de non discrimination et encore aujourd'hui, sous l'empire du système de l'OMC, la clause de la nation la plus favorisée continue de présider aux négociations²⁹⁷.

Expression du principe de l'égalité de traitement entre les Etats membres de l'organisation ; la CNPF, de par son caractère général et inconditionnel, est d'une efficacité considérable dans la poursuite de la libéralisation du commerce multilatéral. La CNPF a une portée générale car en s'appliquant aux entraves tarifaires et non tarifaires, elle a vocation à appréhender toute réglementation commerciale d'un Etat susceptible d'entraver le commerce. Inconditionnelle, la CNPF, ne saurait faire l'objet de clause d'*opting out*. Elle est d'application immédiate sans qu'elle fasse l'objet de négociation entre Etats.

²⁹⁶GRAIG-MACQUAIDE Peter, COSTELLO Nicholas, KÖHLER Nicolas, Vers un véritable partenariat mondial pour le développement, *Eclairage sur les négociations*, Volume 10, n° 3, mai 2011, p.2.

²⁹⁷OUHOBLE SEUDIEU Denis, Relation UE/ACP : s'adapter au nouvel environnement économique mondial, *Fraternité Matin*, n° 122992, février 2008, p.15.

La clause de la nation la plus favorisée puise ses origines²⁹⁸ dans d'antiques accords commerciaux bilatéraux du XI^{ème} siècle. Ce principe a connu ensuite des développements plus tard à la fin du XIX^{ème} siècle dans les accords sur les investissements. C'est au XI^{ème} siècle que le principe est appliqué pour la première fois lorsque l'empereur romain Henry III garantit aux villes italiennes que tout traitement accordé à une autre ville leur est immédiatement étendu. Le terme n'entrera dans le vocabulaire commercial que bien plus tard au XVII^{ème} siècle, se généralisant à la plupart des traités commerciaux.

A l'origine, la CNPF pouvait être de deux natures : conditionnelle ou inconditionnelle. Dans la clause conditionnelle, l'extension du traitement favorable négocié avec un Etat tiers (C) à la partie bénéficiaire de la clause (B) supposait l'ouverture de négociations préalables. En somme, l'Etat A n'était tenu d'octroyer le traitement favorable à B que si ce dernier s'engageait à octroyer des concessions au premier au moins aussi avantageuses pour A que celles qui lui ont été concédées par C. Ce régime conditionnel avait pour intérêt de contrecarrer le phénomène du *free rider*. C'est la raison pour laquelle, ce régime a prévalu pendant longtemps dans les traités d'amitié et de navigation avant d'être supplanté au début du XIX^{ème} par les clauses inconditionnelles.

L'Accord général entérine le modèle de la clause inconditionnelle, telle qu'interprétée par la jurisprudence.

2. Interprétation jurisprudentielle

La clause NPF à côté du principe du Traitement national concerne près de 90% des conflits au sein de l'ORD. L'interprétation des juges a permis de clarifier un certain nombre de points relatifs au principe. Deux exemples seront cités au titre de la jurisprudence²⁹⁹.

²⁹⁸COTTIER Thomas et OESCH Mathias, *International trade regulation, Law and policy in the WTO, the EU and Switzerland Cases, Materials and Comments*, Staempfli Publisher Ltd, 2005, p.389.

²⁹⁹NIANG Fatimata Zahra, *Les accords de partenariat économique, une exigence juridique de l'OMC ?*, Mémoire présenté pour l'obtention du Diplôme d'Etudes Approfondies en études européennes, Institut Européen de l'Université de Genève, Genève, le 11 janvier 2008, p.25.

- Le Groupe Spécial CEE – Importation de viande de bœuf en provenance du Canada, 10 mars 1981.

Dans ce litige, le Canada a attaqué le régime communautaire de certification de viande bovine jugé contraire à l'article 1 car il avantageait de jure les Etats-Unis et excluait de facto d'autres parties contractantes.

Dans son rapport, le panel a eu à préciser le champ d'application de la clause. Le Groupe Spécial a rappelé que cette clause s'appliquait indépendamment de l'origine des produits. Il constate que dans le règlement communautaire qui définit le bœuf de qualité supérieure, l'UE a reconnu la nomenclature établie par le Secrétariat d'Etat américain pour l'agriculture comme satisfaisant pré requis. Cette nomenclature ne pouvant être établie que pour des produits originaires des Etats-Unis, d'autres productions similaires au sens de l'article 1 du GATT étaient ipso facto exclues du bénéfice de la réglementation, comme c'est le cas pour les productions canadiennes. Le panel estime donc que la réglementation communautaire constitue une restriction à l'accès au marché de produits en provenance d'autres pays que les Etats-Unis en même temps qu'elle institue un traitement de faveur pour la production américaine. Elle est donc contraire à l'article 1 du GATT.

- Le Groupe Spécial, Espagne – Régime tarifaire appliqué au café non torréfié, 11 juin 1981.

Dans cette affaire, l'Espagne soumettait à un droit de douane plus élevé les importations des cafés classés dans la catégorie Robusta et Arabica alors qu'elle exemptait de tout droit les cafés Columbia. Le Brésil, principal exportateur de café Arabica a attaqué le régime espagnol d'importation non torréfié qu'il jugeait contraire à l'article 1.

Rappelant le droit de toute partie contractante d'établir librement sa nomenclature douanière, le Groupe Spécial estime toutefois qu'aucune discrimination, fut elle tarifaire, ne saurait être établie entre produits similaires. S'agissant de la définition du concept de similarité, le panel révèle que ni l'Accord général ni la jurisprudence ne fournissent de définition de la notion.

Le Groupe Spécial, examinant les habitudes de consommation, constate que la destination finale du café est la même quelque soit la nature du café. Le café est du point des consommateurs un seul et même produit constitutif de boisson. S'attachant également à la pratique des parties contractantes, le panel note que ces dernières n'établissent, dans leur nomenclature douanière, aucune différenciation entre types de café.

Le Groupe Spécial conclut donc que la nomenclature douanière espagnole constitue une entorse à l'article 1 car aucun élément objectif ne permet de remettre en cause la similarité des cafés. Par conséquent, elle constate que la réglementation espagnole qui établit une distinction entre les différents types de café affecte davantage les importations de café en provenance du Brésil est donc discriminatoire.

Le régime commercial de Lomé heurte une des disciplines fondamentales du GATT. Bien que la clause de la nation la plus favorisée ne soit pas absolue, les exceptions qu'elle prévoit ne permettent pas de couvrir le régime spécial de Lomé.

B. L'absence de justification par la clause d'habilitation

Les préférences commerciales dont jouissent les pays ACP dans le cadre des Conventions de Lomé ne sont pas justifiables au regard de la clause d'habilitation. En effet cette exception à l'article 1 du GATT ne vaut qu'à condition que le traitement préférentiel qui est accordé soit indistinctement étendu à tous les pays en développement, sous réserve du traitement plus favorable qui peut être accordé aux moins avancés d'entre eux. Or le régime commercial de Lomé est une entorse à cette exigence dans la mesure où il ne s'applique qu'à un groupe limité de PED.

Après l'examen l'interprétation de la nature de la clause d'habilitation, il convient de s'attacher à son contenu (1), ainsi qu'à sa portée et valeur conventionnelles (2).

1. Interprétation de la nature de la clause : à la recherche du statut juridique

La question du statut juridique de la clause pousse à s'interroger sur la nature de celle-ci mais également sur le régime. Il convient de rechercher le fondement de cette clause afin d'en dégager la valeur juridique (a), avant de s'intéresser à son statut stricto sensu (b).

a. La valeur juridique

Le texte de l'Accord général, bien qu'il recèle d'un certain nombre de flexibilités, se caractérise par une certaine rigidité. Ce paradoxe apparent reflète la complexité intrinsèque du cadre juridique. En offrant aux parties contractantes la possibilité d'échapper au respect de certaines obligations, le texte a néanmoins prévu des verrous rendant toute révision d'une de ses dispositions difficile et procédurale. Ainsi, les évolutions les plus importantes du cadre juridique se firent lentement et rares ont été les amendements de l'Accord. Sous l'empire du GATT, l'on a connu deux infléchissements, et il faut le dire tardifs, du texte : l'adoption de la partie IV et plus tard de la clause d'habilitation.

Or, ces modifications ont obéi à des logiques juridiques différentes. Alors que l'adoption de la partie IV se fit par un « amendement » de l'Accord, en revanche pour ce qui concerne la clause d'habilitation, les parties ont opté pour une « décision ». Une partie de la doctrine a considéré que si le recours au mécanisme de la décision ne permettait pas une modification du texte de l'Accord général, il convient toutefois d'admettre que l'effet juridique était semblable dans la mesure où il s'agissait d'une décision des parties contractantes au GATT³⁰⁰. Si donc les parties ont souhaité, par ce mécanisme décisionnel, échapper à la lourde procédure d'amendement sans influencer sur la valeur juridique de la clause, alors la question de la nature du texte ne devrait pas soulever de difficultés. Pourtant, l'ORD a eu à déterminer le statut de cette clause.

³⁰⁰FAO, L'avenir des arrangements commerciaux préférentiels, 2002, in *Les accords de partenariat économique, une exigence de l'OMC ?* Mémoire présenté par NIANG Fatimata Zahra pour l'obtention du Diplôme en d'Etudes approfondies en études européennes, Institut européen de l'Université de Genève, 11 janvier 2008, p.26.

Dans une première affaire opposant le Japon aux CE ainsi que le Canada et les Etats-Unis, les plaignants contestaient le régime japonais de taxation des eaux de vie d'importation nettement moins favorable que celui appliqué shochu³⁰¹ local.

Dans un deuxième litige (Foreign Sales Corporations), était en cause le régime fiscal des sociétés américaines de vente à l'étranger. Le code des impôts exonérait les entreprises américaines du paiement de l'impôt sur le revenu aux Etats-Unis d'une partie de leurs revenus de source étrangère liés aux exportations d'une société de vente à l'étranger.

Dans ces deux différends, les questions principales gisaient dans l'interprétation des accords sur les subventions et mesures compensatoires (SMC) et sur l'agriculture d'une part et dans l'analyse de la violation alléguée de l'obligation du traitement national (article III GATT – Boissons alcoolisées) d'autre part. A titre subsidiaire, l'ORD a eu également à se prononcer sur le statut des rapports de groupes spéciaux antérieurs à ceux adoptés sous l'empire du GATT. La question était importante car elle soulevait un enjeu essentiel : déterminer si les rapports des Groupes Spéciaux qui, comme la clause d'habilitation, avaient été adoptées par les parties contractantes du GATT constituaient des « décisions » (au sens du paragraphe 1b) partie IV du GATT 1994³⁰². Admettre que lesdits rapports ou la clause d'habilitation figuraient au nombre de ces décisions revenait à inclure ces instruments dans le bloc de l'égalité des accords OMC et donc à les considérer comme des normes au regard desquelles est contrôlée la légalité du SPG.

L'ORD a jugé qu'à la différence des Groupes Spéciaux dont la valeur ne vaut qu'entre les parties aux litiges, la clause d'habilitation en revanche avait une portée erga omnes puisqu'elle avait été adoptée par l'ensemble des parties contractantes. Devenue partie intégrante du GATT, la clause d'habilitation faisait donc corps avec les accords du cycle d'Uruguay.

³⁰¹Boisson alcoolisée japonaise distillée à base de riz, d'orge, de sarrasin, de pomme de terre ou de patate douce, principalement. Cette eau de vie peut contenir jusqu'à 43% d'alcool.

³⁰²« L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (le « GATT de 1994 ») comprendra (...) les dispositions des instruments juridiques mentionnés ci-après qui sont rentrés en vigueur en vertu du GATT de 1947 avant la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC : (...) autres décisions des parties contractantes du GATT de 1947 ».

Ayant ainsi déterminé que la clause d'habilitation est une norme justiciable, il convient à présent d'étudier son statut stricto sensu c'est-à-dire sa portée juridique.

b. Le statut à proprement parler

La question de la nature juridique de la clause d'habilitation revêt une importance car de la réponse donnée dépend le statut de cette clause par rapport à l'article 1. Si l'on considère que la clause d'habilitation est une exception à l'article 1, alors, elle aurait sur le plan juridique la même importance que ce dernier. Cela signifierait donc que les intérêts poursuivis par l'une et l'autre des dispositions seraient de légitimité égale. En revanche, si la clause ne fait que déroger à l'article 1^{er}, les dispositions ne seraient plus d'égale valeur et dès lors la couverture d'incompatibilité que permettrait cette clause aurait une portée temporelle voire matérielle et limitée.

Cette question du statut juridique de la clause d'habilitation rappelle que celle qui s'était posée pour le SPG. Bien que nul ne doute de la nature dérogatoire de la décision prise en 1971 pour résoudre le problème de compatibilité qu'avait généré l'adoption du SPG, en réalité on ne saurait tirer de l'existence d'un consensus la consécration d'une norme juridique. La décision de 1971 ne faisait nullement référence à l'article XXV du GATT qui permet dans des circonstances exceptionnelles de relever une partie contractante d'une de ses obligations. Dès lors, il est difficile de dire, du moins sur le plan formel, si la décision de 1971 revêtait la nature juridique d'une dérogation.

L'analyse de la nature juridique de la clause d'habilitation présente des similitudes avec celle du SPG. La différence entre la dérogation, la clause de sauvegarde et l'exception n'est pas seulement d'ordre sémantique³⁰³. En réalité, elle recouvre des logiques conceptuelles différentes qui rejaillissent sur leur régime juridique respectif.

La clause de sauvegarde permet à une partie contractante de ne pas assumer certaines de ses obligations découlant des engagements pris. Figure particulière de la dérogation³⁰⁴, les

³⁰⁴Articles XXV§5 GATT et article IX § 3 OMC.

mesures de sauvegarde, antérieurement régies par l'article XIX du GATT³⁰⁵, font désormais l'objet d'un accord spécifique³⁰⁶ s'agissant précisément de la dérogation, le mécanisme permet aux parties contractantes de mettre à l'écart certaines dispositions du traité normalement applicables. A la différence de la clause de sauvegarde dont le contenu matériel est défini et le champ restreint, la dérogation a une portée plus large, ce qui rend le maniement difficile et les conditions d'octroi aléatoires car tributaires de la volonté des parties.

L'analyse de la clause d'habilitation permet de se rendre compte qu'elle ne saurait relever d'aucun de ces dispositifs – clause de sauvegarde et dérogations – Est-ce à dire que cette clause relève de la catégorie des exceptions ? Mécanisme par lequel l'auteur d'une disposition normative prévoit nommément dans quelles hypothèses la règle ne s'appliquera pas, les exceptions générales de l'article XX qui sont de nature diverses, celles de l'article XXI relatives à la sécurité publique, mais également celles qui concernent les regroupements économiques régis par l'article XXIV. La clause d'habilitation ne figure pas, du moins formellement, au nombre de ces exceptions. Elle en relève néanmoins.

Octroyée sur une base volontaire, la clause d'habilitation ne présente aucun caractère coercitif. Il en résulte qu'aucun PED n'est en droit d'exiger l'application de la clause en sa faveur. Dans les années 1970 – 1980, des voix se sont élevées en faveur de la reconnaissance de son caractère obligatoire³⁰⁷ mais l'analyse de la jurisprudence de l'ORD démontre que si la

³⁰⁵ « Mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers :

1.a) Si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord, un produit est importé sur le territoire de cette partie contractante en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents, cette partie contractante aura la faculté, en ce qui concerne ce produit, dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce dommage, de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou modifier la concession ».

³⁰⁶ L'Accord sur les sauvegardes est venu remédier aux insuffisances de l'article XIX du GATT dont la mise en œuvre avait entraîné un accroissement des accords d'autolimitation des exportations dont la validité au regard du GATT était incertaine. Désormais l'Accord sur les sauvegardes a clarifié le mécanisme. Il a mis un terme aux mesures aux mesures de sauvegarde prises sous l'empire du GATT 1947, prohibé certaines mesures qui avaient été prises. Ainsi l'article 11 dispose : « b) En outre, un membre ne cherchera pas à prendre, ne prendra ni ne maintiendra de mesure d'autolimitation des exportations, d'arrangement de commercialisation ordonnée ou toute autre mesure similaire à l'exportation ou à l'importation ». Enfin cet accord est venu préciser le fonctionnement du mécanisme de sauvegarde, en déterminant les conditions de déclenchement, définissant le « dommage grave » ainsi que « la branche de production nationale ».

³⁰⁷ « Mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers :

1.a) Si, par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements, y compris les concessions tarifaires, qu'une partie contractante a assumés en vertu du présent Accord, un produit est importé sur le territoire de cette partie contractante en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou

clause d'habilitation peut être invoquée par la voie de l'exception d'illégalité permettant comme c'est le cas dans le régime de Lomé de contester le volet commercial établi sur la base d'une convention contraire aux exigences du commerce multilatéral (article 1 du GATT et la clause d'habilitation), en revanche on ne saurait invoquer directement la clause d'habilitation car elle ne peut affecter le patrimoine individuels des requérants.

2. Contenu, valeur et portée conventionnelle

Reprenant les caractères du SPG³⁰⁸, la clause d'habilitation présente trois traits essentiels dont deux étaient contredits par le système de Lomé. Les préférences commerciales que les parties contractantes développées pouvaient accorder aux PED devaient l'être sur une base non discriminatoire et de façon temporaire. Accordées à un groupe limité de PED (le Groupe ACP), les préférences commerciales de Lomé contrariaient directement la clause d'habilitation car elles établissaient formellement un traitement inégal. Les préférences de Lomé constituent des avantages spéciaux, qui, à l'instar des préférences additionnelles dont recélaient les défunts régimes additionnels du SPG communautaire, ne pouvaient se justifier que par une dérogation.

La clause d'habilitation obéit, en outre, à un mécanisme de graduation des avantages. Ce principe qui ressort des articles 3c³⁰⁹ et 7³¹⁰ suppose une réduction voire une élimination

menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents, cette partie contractante aura la faculté, en ce qui concerne ce produit, dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce dommage, de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou modifier la concession .»

³⁰⁸« 1. Nonobstant les dispositions de l'article premier de l'Accord général, les parties contractantes peuvent accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en voie de développement, sans l'accorder à d'autres parties contractantes.

2. Les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent aux éléments ci-après :

a) traitement tarifaire préférentiel accordé par des parties contractantes développées pour des produits originaires de pays en voie de développement, conformément au Système généralisé de préférences.

³⁰⁹« 3. Tout traitement différencié et plus favorable accordé au titre de la présente clause (...) sera, s'il s'agit d'un traitement accordé aux pays en voie de développement par des parties contractantes développées, conçu et, si cela est nécessaire, modifié pour répondre de manière positive aux besoins du développement, des finances et du commerce des pays en voie de développement. »

³¹⁰« 7. Les concessions accordées et les contributions apportées ainsi que les obligations assumées dans le cadre des dispositions de l'Accord général par les parties contractantes développées et les parties contractantes peu développées devraient promouvoir les objectifs fondamentaux dudit Accord, y compris ceux qui sont inscrits dans le Préambule et dans l'article XXXVI. Les parties contractantes peu développées s'attendent à ce que leur capacité d'apporter des contributions ou d'accorder des concessions négociées ou d'entreprendre tout autre action mutuellement convenue dans le cadre des dispositions et des procédures de l'Accord général s'améliore avec le développement progressif de leurs économies et l'amélioration de leur situation commerciale, et elles

progressive des préférences au fur et à mesure du développement des pays bénéficiaires. Cette exigence de retour progressif aux disciplines commerciales normales échappe à la logique commerciale de Lomé. D'abord en raison du fait que l'UE ne saurait unilatéralement décider un retrait des avantages au motif que le niveau de développement d'un de ses partenaires ACP le justifierait. Ensuite, puisque Lomé s'inscrit dans un cadre contractuel, toute modification des droits et obligations des parties ne peut se faire qu'en respectant le principe du parallélisme des formes.

Les Accords de partenariat économique entre pays ou régions ACP et l'UE sont conçus pour être des instruments contribuant au développement. Dans le même temps, ces derniers doivent être des accords de libre-échange conforme à l'article XXIV : 8 du GATT. Cette situation engendre des questions litigieuses auxquelles il convient de s'intéresser.

C. Des questions litigieuses

Ce paragraphe porte sur sept des questions les plus litigieuses à savoir : les exigences concernant « l'essentiel des échanges commerciaux » et les périodes de transition (1), les restrictions quantitatives et les taxes à l'exportation (2), le prélèvement communautaire (3), la clause NPF (4), la clause de statu quo (5), les sauvegarde spéciales pour l'agriculture (6), l'asymétrie des règles d'origine et cumul (7).

1. Les exigences concernant « l'essentiel des échanges commerciaux » et les périodes de transition

L'article XXIV : 8(b) du GATT stipule qu'un accord de libre-échange est un accord par le biais duquel les obstacles au commerce sont éliminés pour « l'essentiel des échanges commerciaux » entre les parties à l'accord. Aucune définition ne fait autorité au sein de

s'attendraient en conséquence, à prendre plus pleinement leur part dans l'ensemble des droits et obligations découlant de l'Accord général. »

l'OMC concernant la définition de « l'essentiel des échanges commerciaux »³¹¹. Les membres de l'OMC ont échangé leurs vues concernant la signification qu'ils accordent sans parvenir à s'accorder à ce jour.

L'UE considère que « l'essentiel des échanges commerciaux » signifie qu'au moins 90% des échanges commerciaux sont couverts. Cette dernière considère en outre que si l'UE libéralise 100% de l'accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent, la partie ACP doit libéraliser au minimum à hauteur de 80% pour qu'un tel accord soit jugé compatible dans le cadre de l'OMC. Plusieurs pays ACP considèrent qu'un champ d'application moins important de leur côté serait encore conforme au droit de l'OMC.

Une autre question porte sur la longueur de la période de mise en œuvre au cours de laquelle les engagements en matière de libéralisation sont progressivement tenus. Plusieurs pays ACP souhaiteraient prolonger cette période autant que possible.

La justification d'une interprétation plus flexible et basée sur le développement en matière de libéralisation de « l'essentiel des échanges commerciaux » - y compris, entre autres, des périodes de mise en œuvre longue en matière de suppression des droits de douane – repose sur le fait que la libéralisation du commerce peut entraîner des coûts d'ajustement. Si les bénéfices à long terme de la suppression des droits de douane pour le bien-être des consommateurs et la compétitivité sont généralement bien acceptés, la réaffectation des ressources humaines, financières et physiques en raison de la suppression des droits de douane peut exercer une pression significative sur les budgets déjà tendus des gouvernements ACP.

La modification des ressources peut inclure à la fois des mesures portant sur les recettes (c.-à-d. le déplacement d'instruments fiscaux, tels que les taxes, qui seraient appliqués « après la frontière » plutôt qu'« à la frontière ») et les dépenses budgétaires à la fois pour les industries naissantes (en vue d'augmenter leur compétitivité) et les industries plus anciennes (en vue de les encourager à se diversifier et fournir un accompagnement social à leur force de travail). (II

³¹¹L'Organe d'appel de l'OMC a déclaré que « l'essentiel des échanges commerciaux » n'est pas la totalité des échanges commerciaux, et qu'il s'agit de quelque chose de beaucoup plus important que simplement une certaine partie des échanges et que cela offre « une certaine souplesse » aux membres constitutifs d'une union douanière dans la libéralisation de leur commerce interne conformément à ce paragraphe », Rapport de l'Organe d'appel de l'OMC, *Turquie – Textiles*, WT/DS34/AB/R, adopté le 19 novembre 1999, § 48.

est difficile d'estimer ces coûts, avec des coûts d'ajustement liés aux APE estimés entre 170 millions et 642 millions d'euros pour la seule zone Pacifique)³¹². Permettre des niveaux de libéralisation bas dans certains Etats ACP et de longues périodes de transition peut permettre aux responsables politiques à la fois de procéder à des arbitrages nationaux douloureux et parvenir à un consensus interne concernant les secteurs à protéger et les secteurs devant être libéralisés³¹³.

Les Accords de libre-échange doivent être conclus dans un délai de 10 an sauf « circonstances exceptionnelles ». Aucune interprétation de ce terme ne fait autorité dans le droit de l'OMC. Cette période de dix ans est souvent dépassée, dans un cas par les Etats-Unis. Les exemples incluent : ALE Thaïlande–Australie (vingt ans pour la Thaïlande uniquement) ; Thaïlande–Nouvelle-Zélande (vingt ans pour la Thaïlande uniquement) ; Etats-Unis–Australie (18 ans pour les Etats-Unis uniquement) ; Canada–Chili (dix-huit ans pour le Chili uniquement) ; Canada–Costa Rica (quinze ans pour le Costa Rica uniquement)³¹⁴.

Un argument solide peut être avancé, allant dans le sens du fondement de dispositions telles que la Clause d'habilitation et la Partie IV du GATT, concernant le fait que les besoins particuliers d'un pays en développement en termes économiques et de développement sont considérés comme des « circonstances exceptionnelles ». Une période de vingt ans – comme proposé dans le Rapport de la Commission pour l'Afrique 2005 du Gouvernement britannique – est par conséquent défendable d'un point de vue juridique dans le cadre de l'OMC, en particulier pour des PMA qui bénéficient d'un statut spécial au sein de l'OMC.

Cela s'applique en particulier lorsque des périodes de mise en œuvre plus longues concernent un nombre limité de produits sensibles. L'ALE Etats-Unis–Australie impose des quotas sur ce qui représentait et représente l'unique produit d'exportation majeur de l'Australie (le bœuf) à destination des Etats-Unis sur une période de dix-huit ans³¹⁵.

³¹²SMITH David, « *Pacific ACP States: Potential Costs of Adjusting to an Economic Partnership Agreement* », Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique des Nations Unies (ESCAP), Fidji, Septembre 2006, disponible en ligne sur www.unescap.org

³¹³LIPCHITZ Anna, *Les accords de partenariat économique : des accompagnements nécessaires*, Agence Française de développement, document de travail n° 36, 2007, p.27.

³¹⁴SCOLLAY Robert et GRYNBERG Roman, 'Substantially all trade': Which Definitions are Fulfilled in Practice? *An Empirical Investigation: A Report for the Commonwealth Secretariat* (15 août 2005), p.13.

³¹⁵Le bœuf représentait la plus importante part des exportations australiennes vers les Etats-Unis en 2003, année précédant l'entrée en vigueur de l'ALE, avec près de 14% des exportations totales : Australian Bureau of Statistics, *Feature Article - Australia's Trade with the USA*, mars 2004. Concernant les quotas, voir Centre for

Questionné sur ces quotas, le représentant des Etats-Unis a déclaré que « d'après l'expérience des États-Unis, le recours à de longues périodes de transition pour un produit particulièrement difficile dans le cadre de ses ALE, qu'ils soient conclus avec des pays développés ou des pays en développement, avait été un moyen efficace d'obtenir des accords solides avec un champ d'application maximal »³¹⁶.

Il faut également souligner que l'obligation en matière de libéralisation du commerce à proprement parler ne s'applique qu'au terme d'une « période de temps raisonnable ». Cela signifie qu'aucune libéralisation ne doit intervenir précédemment.

Il n'y a à ce jour aucune interprétation du terme « l'essentiel des échanges » faisant autorité au regard du droit de l'OMC³¹⁷. Au cours des négociations portant sur l'Article XXIV, les membres ont cependant soutenu deux tests possibles pour déterminer la part des échanges commerciaux considérée comme « essentielle » par les parties. Un test « quantitatif » qui serait basé sur un pourcentage des échanges commerciaux existants en termes de volume ; un test « qualitatif » qui serait basé sur un pourcentage de lignes tarifaires et inclurait des critères qualitatifs. Dans une perspective pro-libéralisation, la difficulté découlant du test quantitatif réside dans le fait qu'il exclut les échanges commerciaux potentiels, y compris les échanges commerciaux potentiels bloqués par des obstacles au commerce. Toujours dans cette perspective, la difficulté liée au test qualitatif réside dans le fait que ce test peut exclure les échanges commerciaux existants si ces derniers relèvent d'un faible nombre de lignes tarifaires. Certains Membres de l'OMC soutiennent par conséquent que ces deux tests devraient être appliqués de manière cumulative. Le Secrétariat de l'OMC prépare des « présentations factuelles » de tous les accords de libre-échange notifiés.

Ces présentations incluent généralement un calcul du degré de libéralisation dans le cadre d'un accord en termes à la fois quantitatifs et qualitatifs. Il s'agit cependant simplement d'une

International Economics, *Economic analysis of AUSFTA prepared for the Department of Foreign Affairs and Trade*, avril 2004, 102.

³¹⁶Doc WT/REG184/M/1 de l'OMC, 2 octobre 2007, § 28.

³¹⁷SCHLOEMANN Hannes, SILVA Sacha et BARTELS Lorand, WTI Advisors, *Perspectives ACP concernant les « questions litigieuses » et la compatibilité des APE dans le cadre de l'OMC : fondements, considérations juridiques et solutions envisageables*, Document de travail, Réunion des Ministres du Commerce et des représentants ACP, 18-21 octobre 2010, p.9.

pratique courante du Secrétariat de l'OMC ; cela n'établit pas que ces tests sont requis d'un point de vue juridique.

Le pourcentage des échanges commerciaux en termes de volume (dans le cadre du test quantitatif) devant être libéralisé n'est pas défini clairement. L'UE privilégie un test quantitatif et estime qu'au moins 90% de l'ensemble des échanges commerciaux entre les parties doivent être libéralisés. D'autres ont proposé des pourcentages moins élevés (85%, 80%). La pratique courante des Membres de l'OMC donne peu d'indications sur ce point. Même si de nombreux accords de libre-échange libéralisent près de 100% des échanges commerciaux, cela ne signifie pas pour autant que cela soit nécessaire.

De même, le fait que certains accords de libre-échange libéralisent une part moins importante des échanges commerciaux ne signifie pas nécessairement que ces derniers sont légitimes. En réalité, les Membres ont dans la plupart des cas soigneusement éludé la question au moment de l'examen des ALE notifiés au sein du Comité des Accords Commerciaux Régionaux. Cela souligne le fait que le droit n'est pas clairement établi. Le seuil de 90% ne fait donc pas autorité mais reflète simplement la position de l'UE dans le cadre des négociations de l'OMC.

L'UE reconnaît qu'une libéralisation asymétrique est possible, ce qui ne prête pas à controverse pour les Membres. L'UE maintient que le seuil de 90% qu'elle privilégie peut être atteint en combinant 100% d'importations à destination de l'UE avec au minimum 80% d'importations à destinations du pays ou de la région ACP concernée. Fait important, le seuil de 80% découle donc de l'hypothèse selon laquelle un seuil général de 90% est requis. Cela n'est cependant pas fixé.

Certains pays africains ACP ont proposé de libéraliser près de 60% de leurs importations depuis l'UE. Combiné à un accès aux marchés de 100% dans l'UE, cela se traduirait par un champ d'application général de 80%. Si cela représente un pourcentage bien inférieur à celui atteint dans la plupart des ALE, ce chiffre n'est pas en soi indéfendable comme représentant « l'essentiel des échanges commerciaux ».

Du fait que le test quantitatif se base sur les échanges commerciaux réels, les disparités en matière d'équilibre commercial entre une région ou un pays ACP donné et l'UE sont importantes. Si la région ou le pays ACP importe moins depuis l'UE qu'il n'exporte vers

l'UE, le pourcentage des importations devant être libéralisé pour atteindre un chiffre général de 90% peut représenter moins de 80% de ses importations³¹⁸.

Ni la question du sens du terme « l'essentiel des échanges commerciaux », ni celle du sens du terme « circonstances exceptionnelles » qui permettrait un délai de mise en œuvre allant au-delà de dix ans ne sont réglées comme s'agissant de questions relevant du droit de l'OMC. L'ACP peut par conséquent soutenir valablement qu'un seul inférieur aux 90% privilégiés par l'UE, et donc un seuil inférieur à 80% pour l'ACP, s'applique. L'ACP peut en outre soutenir valablement qu'une période de mise en œuvre allant au-delà de dix ans est acceptable³¹⁹. Dans les deux cas, les besoins des pays ACP concernés en matière de développement, en particulier pour les PMA, et le caractère sensible de produits spécifiques peuvent être utilisés comme des arguments valables en faveur des positions ACP.

Cette question représente par conséquent un risque juridique, à savoir le risque qu'un APE soit contesté avec succès par une tierce partie Membre par le biais du règlement des différends de l'OMC. Ce risque augmente, plus le champ d'application est réduit et plus la période de mise en œuvre est longue. A condition que les partenaires de l'APE n'exagèrent pas outre mesure, ce risque semble toutefois plutôt faible. Un champ d'application de 70% du côté ACP, et donc un champ d'application général de 85%, par exemple, ne semble pas excessif ; le même argument peut être avancé pour des pourcentages moins importants. En outre, les concurrents potentiels seraient plutôt d'autres pays en développement, dont bon nombre ont conclu ou cherchent à conclure des ALE asymétriques.

Le risque restant semble en principe raisonnable. Même si un APE était remis en cause avec succès, cela signifierait uniquement que les parties devraient se mettre en conformité à *ce stade*. Cela pourrait par conséquent être fait par le biais d'un simple amendement de l'APE. Les parties pourraient anticiper ce cas à travers une « clause d'ajustement » au titre de laquelle des amendements pourraient être faits concernant la liste de concessions convenue, tant que le degré total de libéralisation des échanges commerciaux dans le cadre de l'APE continue de satisfaire à l'exigence concernant « l'essentiel des échanges commerciaux ».

³¹⁸SCHLOEMANN Hannes, SILVA Sacha et BARTELS Lorand, WTI Advisors, *Perspectives ACP concernant les « questions litigieuses » et la compatibilité des APE dans le cadre de l'OMC : fondements, considérations juridiques et solutions envisageables*, Document de travail, Réunion des Ministres du Commerce et des représentants ACP, 18-21 octobre 2010, *Ibid*

³¹⁹BLEIN Roger, *Des Conventions de Yaoundé à l'Accord de Cotonou : 40 ans de « je t'aime, moi non plus » !*, *Grain de sel*, n°39 –juin-août 2007, p. 4.

En effet, la décision de l'OMC en matière de transparence reconnaît que des modifications du traitement préférentiel entre les parties peuvent intervenir et spécifie que dans de tels cas les parties doivent notifier toute modification de ce type au Comité des Accords Commerciaux Régionaux.³²⁰

Dans le cadre du droit de l'OMC, il est également possible pour les Etats parties à un APE de procéder à de telles modifications de manière unilatérale, sous réserve que de telles modifications ne réduisent pas le degré général de libéralisation en deçà de l'exigence concernant « l'essentiel des échanges commerciaux ». Cela peut nécessiter la concession d'un accès au marché équivalent concernant d'autres produits. Il faut noter que l'UE a déjà accepté une clause à cet effet dans le cadre de l'Accord d'association CE-Jordanie.³²¹

Il s'agit donc d'une question de volonté politique en vue d'accepter et de gérer ce risque. L'UE est visiblement réticente à l'idée de dévier de sa position déclarée (champ d'application de 90%), en partie en raison de préoccupations d'ordre systémique. L'ACP a sans doute les raisons les plus importantes en sa faveur, à savoir ses besoins en matière de développement. Il faut cependant reconnaître que l'UE ne changera pas facilement de position.

Une solution envisageable peut reposer sur une combinaison des éléments suivants :

- Concessions progressives des deux côtés en termes de champ d'application (pourcentages plus élevés et moins élevés). Pour les pays ACP concernés, cela devrait être précédé par une analyse approfondie renouvelée de leurs intérêts en termes de protection. Etant donnée la faible base industrielle de la plupart des pays ACP, la liste des secteurs nécessitant d'être protégés ne coïncidera souvent pas avec la liste des produits les plus importés par la région – les plus hauts niveaux d'importation sont souvent précisément dans les lignes tarifaires concernées par une production nationale insuffisante.

³²⁰WT/L/671, 18 décembre 2006, § 14.

³²¹Article 19 de l'Accord d'association CE-Jordanie [2002] OJ L129/3.

- Accord concernant une clause d'ajustement prévoyant des ajustements de l'APE si et lorsque ces derniers sont requis en vertu du droit de l'OMC. Cela pourrait permettre de rassurer les deux parties, ainsi que des tierces parties Membres de l'OMC, sur le fait qu'aucun ajustement ne contrevient aux exigences de l'Article XXIV du GATT.

- Remettre à plus tard des secteurs/produits sensibles. Lorsque des secteurs pertinents ne peuvent être exclus, la région/le pays ACP concerné devrait rechercher un délai suffisant en vue de la mise en œuvre de toute concession convenue. Fait important, parce que le droit de l'OMC permet un « report » virtuel en matière de libéralisation dans le cadre de la période de mise en œuvre, ces secteurs pourraient être prévus pour une libéralisation (très) tardive sans trop de risque ; il ne serait pas nécessaire d'un point de vue juridique de lancer rapidement un échelonnement en matière de libéralisation.

- Assistance financière. Alternativement ou en complément, les négociateurs ACP devraient chercher une formulation spécifique par secteur concernant les engagements auprès du FED et un soutien bilatéral en vue de s'assurer que les coûts d'ajustement ne sont pas totalement financés à partir du budget national. Le nouvel Article 37bis de l'Accord de Cotonou tel que révisé en 2010 comme la nouvelle version de la Déclaration XXIII de cet Accord devraient être considérés comme une base à cet égard.

L'UE pousse en faveur de l'élimination des taxes à l'exportation et des restrictions quantitatives dans le cadre des APE.

2. Restrictions quantitatives et taxes à l'exportation

Plusieurs pays ACP ont fréquemment recours à des taxes à l'exportation pour de multiples raisons et sont donc réticents à l'idée de consentir à leur suppression.

Il existe deux justifications économiques clés en faveur du recours aux restrictions quantitatives et taxes à l'exportation dans les pays ACP. La justification première consiste à assurer la disponibilité d'intrants peu onéreux en vue d'une transformation interne à valeur ajoutée. En Afrique du Sud, par exemple, les producteurs de ferrochrome ont fait pression en faveur de restrictions quantitatives et de taxes à l'exportation de chromite plus importantes (intrant clé de leur production), ironiquement exportée vers d'autres pays avant d'être réimportée, après traitement, comme un produit fini concurrent sur le marché sud-africain.³²²

La justification secondaire repose sur le fait que les taxes à l'exportation sont un instrument clé en matière de recouvrement des taxes gouvernementales – en particulier sous forme d'un impôt sur les bénéfices exceptionnels lorsque le prix mondial des matières premières augmente – ainsi qu'un moyen de protéger les consommateurs des effets de prix mondiaux élevés en assurant un approvisionnement approprié à l'échelle nationale. Une étude de la Banque mondiale a également démontré que, comparées aux taxes sur les revenus ou les profits, les taxes à l'exportation sont relativement faciles à gérer (une préoccupation importante dans les pays ACP, dont les systèmes de recouvrement des taxes sont souvent fragiles) et, contrairement à des taxes à l'importation élevées, génèrent des recettes gouvernementales sans affecter les produits non échangés.³²³ S'il existe un danger potentiel lié à un recours excessif à de telles restrictions menant à des niveaux d'exportations moins importants, ces dernières restent des instruments clés en matière de politique dans les pays ACP, en particulier dans les pays dont les bases en matière d'exportations sont limitées et reposent sur les ressources.

Le droit de l'OMC n'exige pas l'élimination des taxes à l'exportation dans le cadre d'accords de libre-échange.³²⁴ Il est cependant probable que les produits soumis à des taxes à

³²²« Export Taxes », Trade Law Centre for Southern Africa, octobre 2009, disponible en ligne sur www.tralac.org

³²³DEVARAJAN Shantayanan, GO Delfin, SCHIFF Maurice et SUTHIWART-NARUEPUT, « *The Whys and Why Nots of Export Taxes* », World Bank Policy Research Working Paper 1684, (1996): 1-25, Washington, consulté en ligne sur www.worldbank.org.

³²⁴Il est souvent dit à tort qu'en raison du fait que le GATT n'interdit pas les droits à l'exportation, ces derniers ne font pas partie des « droits de douane et [...] autres réglementations commerciales restrictives » devant être éliminés en vertu de l'Article XXIV:8(b). En réalité, le GATT n'interdit pas non plus les droits à l'importation : l'Article II établit expressément un mécanisme permettant de consolider de tels droits. En outre, il est clair que les droits à l'exportation peuvent être également consolidés en vertu du GATT : l'Article XXVIIIbis du GATT

l'exportation n'entrent pas dans le critère portant sur « l'essentiel des échanges commerciaux ». L'Article XXIV:8(b) du GATT exige l'élimination de « droits de douanes et [...] autres réglementations commerciales restrictives » sur les échanges commerciaux entre les parties. Les droits à l'exportation sont très probablement compris dans le terme « droits de douane », ou, si tel n'est pas le cas, par le terme « autres réglementations commerciales restrictives ». Il y a de fortes chances pour que le fait que le GATT n'interdise pas les taxes à l'exportation imposées sur une base NPF ne soit pas considéré comme pertinent par un comité de l'OMC.

Chaque région ACP devra examiner l'impact de l'élimination des taxes à l'exportation dans le cadre d'un APE au cas par cas, selon les particularités de ses relations commerciales avec l'UE. Dans certains cas, même en excluant du calcul des échanges commerciaux SAT les produits sur lesquels des taxes à l'exportation sont imposées, cela ne modifie pas réellement le calcul total.

En principe, l'Article XI:1 du GATT interdit les restrictions quantitatives sur les importations et les exportations. Il existe cependant différentes exceptions et ces dernières sont expressément incluses dans l'Article XXIV:8(b). Plus important, ces exceptions incluent celles portant sur la sécurité alimentaire. Dans le cadre de négociations ALE, l'UE n'a pas toujours respecté ce fait, dans certains cas en restreignant les droits de pays ACP concernant l'imposition de restrictions quantitatives dont ces derniers auraient pu bénéficier au regard du droit de l'OMC.

L'ACP peut légitimement demander à ce que les taxes à l'exportation ne soient pas interdites dans le cadre d'APE. Seul l'intérêt général de l'UE justifie de telles interdictions en vue de sécuriser l'accès aux matières premières³²⁵. Lorsque cet intérêt se heurte aux intérêts légitimes de pays ACP en termes de développement, ces derniers devraient prévaloir. Le droit de l'OMC n'exige pas que les APE comprennent une clause interdisant les taxes à l'exportation.

évoque de manière spécifique cette possibilité ; cela a également été fait pour des pays ayant récemment accédé à l'OMC (par exemple l'Ukraine). Voir Mavroidis, Bermann et Wu, *The Law of the World Trade Organization* (West, 2010), § 3.1.6.

³²⁵Etude du Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International (CERDI), *Etude sur l'impact de l'introduction de la réciprocité dans les relations commerciales entre l'UE et l'UEMOA*, p.38.

Le droit de l'OMC exige, plus probablement, que les APE tiennent compte de telles taxes comme entrant dans le calcul portant sur « l'essentiel des échanges »³²⁶.

Quant aux restrictions quantitatives, il est crucial que les APE ne soient pas « OMC-moins ». A cet égard, le texte du CDAA accepté à Swakopmund protégeant toutes les restrictions quantitatives compatibles avec l'OMC peut être pris comme modèle pour d'autres APE. En principe, il faut cependant reconnaître qu'à moins qu'une exception valable ne s'applique, y compris, par exemple, des mesures de sauvegarde, il existe encore une petite marge de manœuvre juridique concernant les restrictions quantitatives.

Les prélèvements communautaires sont un moyen courant permettant aux institutions régionales de financer leurs activités.

3. Le prélèvement communautaire

La CEDEAO exige de tels prélèvements sur toutes les importations ne provenant pas de la communauté. L'UE souhaiterait que ce prélèvement soit éliminé. Les Membres de la CEDEAO considèrent cela comme une barrière.

La justification économique en faveur de prélèvements communautaires (par exemple le prélèvement de 0,5% de la CEDEAO sur toutes les importations hors communauté) repose sur la nécessité d'institutions régionales fortes et bien financées au niveau ACP. Ces institutions, allant des secrétariats régionaux aux institutions juridiques, autorités en matière de concurrence, organes des douanes et des banques centrales partagés, sont souvent confrontées à des dilemmes en matière de financement. D'une part, les Etats membres (en particulier pour les institutions régionales comptant un nombre important de PMA) sont souvent en retard de paiement concernant leurs contributions – en particulier lors de périodes de pics en matière de prix mondiaux et lors de la mise en œuvre de projets de réformes douanières régionales et de

³²⁶LIPCHITZ Anna, *Les accords de partenariat économique : des accompagnements nécessaires*, Agence Française de développement, document de travail n° 36, 2007, p.17.

schémas tarifaires communs, lorsque les flux de revenus nationaux diminuent – et les financements d’institutions donataires sont souvent retardés en raisons de cycles de projets et de l’inévitable va-et-vient de propositions, mémorandums d’accord et examens.

D’autre part, les impératifs toujours plus importants en matière d’intégration régionale imposent que ces institutions régionales soient en charge d’un nombre croissant d’initiatives coûteuses, étendant à grande échelle le remplacement de capacités nationales pour des Etats membres plus faibles et/ou plus petits.³²⁷ Un flux de revenus stable issu d’un prélèvement communautaire commun garantit que ces institutions régionales restent, dans de nombreux cas, les seules organisations du secteur public au sein de l’ACP avec des conditions de rémunération susceptibles d’attirer et de retenir dans le service public les ressortissants formés.

L’Article XXIV:8(b) du GATT exige l’élimination des droits et d’autres réglementations commerciales restrictives sur l’essentiel des échanges commerciaux concernant des produits provenant des territoires des parties. Cette obligation s’applique à tous les droits et autres charges, quelle que soit leur raison d’être, par exemple pour la collecte de recettes.³²⁸ Parce que le prélèvement de la CEDEAO s’applique actuellement sur *toutes* les importations, *aucune* ne pourrait en être dispensée. Il s’ensuit que, tel que conçu à ce jour, le prélèvement communautaire de la CEDEAO est susceptible d’être indéfendable au regard du droit de l’OMC.

Il est cependant concevable qu’un prélèvement non-discriminatoire utilisé comme un ajustement fiscal à la frontière en relation avec une taxe interne équivalente soit acceptable. Il serait donc possible d’imposer un prélèvement communautaire si une taxe interne équivalente est appliquée aux produits produits au niveau national.³²⁹

³²⁷De telles initiatives, soulignant certains exemples ACP, incluent des services clés tels que la réalisation d’analyses en matière de politiques commerciales et de négociations commerciales (bureau des négociations commerciales de la CARICOM), la mise à disposition d’un grand nombre d’analyses statistiques (le Pacific Regional Information System de la Communauté Pacifique) et la gestion de devises et de cadres monétaires communs (la Banque centrale des Caraïbes orientales).

³²⁸L’Organe d’appel de l’OMC a reconnu que même des droits de douane normaux peuvent être appliqués pour différentes raisons, y compris en matière de collecte de recettes : Rapport de l’Organe d’appel de l’OMC, Inde – Droits additionnels, WT/DS360/AB/R, adopté le 17 novembre 2008, para 158.

³²⁹Voir par exemple Petros Mavroidis, « WTO and PTAs: A Preference for Multilateralism? » (2010) 44 Journal of World Trade 1145, 1150.

Il semble que la marge de manœuvre concernant les prélèvements communautaires en l'état soit pour le moins réduite.

Toutefois, si ces prélèvements sont assortis d'une taxe interne équivalente, l'argument concernant leur compatibilité dans le cadre de l'OMC (ajustement fiscal à la frontière) s'en voit renforcé.

Une autre solution pourrait être de remplacer le prélèvement sur *tous* les produits importés par un droit additionnel sur les produits ne faisant pas partie des listes dans le cadre de la suppression des droits de douane. En vue de générer des recettes équivalentes, cette taxe additionnelle devrait probablement être significativement plus importante que le prélèvement en termes de pourcentage³³⁰.

Tous les APE conclus/visés renferment des clauses intitulées « Traitement le plus favorable résultant d'[accords de libre-échange/d'intégration économique] [accords d'intégration économique] ».

4. La clause NPF

Cette clause a pour fonction d'étendre de futures préférences accordées par une partie à l'APE à un partenaire commercial tiers aux autres partenaires de l'APE. Cette clause « importe » donc toute préférence de ce type dans l'APE. Concernant les parties ACP, cela s'applique uniquement aux accords conclus avec des partenaires commerciaux majeurs (pays ou groupes). Cette clause concerne par conséquent des accords futurs conclus avec des pays développés et des pays en développement majeurs tels que la Chine, le Brésil et l'Inde (« principales nations commerçantes »)³³¹.

³³⁰SALTNES Johanne Dohlie, *EU Trade Negotiations with ACP, A comparative analysis of the negotiations of Economic Partnership Agreements between the EU and Africa, Caribbean and Pacific group of states*, paper presented at ECAS 4, 15 juin 2011, p.7.

³³¹SCHLOEMANN Hannes, SILVA Sacha et BARTELS Lorand, WTI Advisors, *Perspectives ACP concernant les « questions litigieuses » et la compatibilité des APE dans le cadre de l'OMC : fondements, considérations juridiques et solutions envisageables*, Document de travail, Réunion des Ministres du Commerce et des représentants ACP, 18-21 octobre 2010, p.9.

Si l'APE CARIFORUM-UE contient également de telles clauses NPF concernant les services (modes 1, 2 et 3, à l'exception du mode 4), cette section est centrée sur les clauses NPF liées au commerce de produits particulièrement problématiques pour de nombreux pays ACP et faisant l'objet de litiges dans le cadre de négociations en cours³³².

Les pays ACP sont préoccupés à l'idée que cette clause puisse entraver leur capacité à conclure des accords commerciaux avec des partenaires commerciaux intéressants étant donné qu'ils seront dissuadés de proposer un accès préférentiel tout en bénéficiant uniquement de préférences qui seront également immédiatement étendues à l'UE. L'UE soutient qu'en tant que principal donateur et partenaire APE offrant un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingent de 100%, cette dernière devrait bénéficier des concessions dont bénéficient d'autres économies majeures sur les marchés ACP. Le Brésil et d'autres ont soutenu que la clause NPF saperait la promotion du commerce Sud-Sud telle que prévue dans la Clause d'habilitation³³³.

Le fondement en termes de développement en défaveur du recours à une clause NPF concernant les APE repose sur le fait que les pays ACP affichent des flux commerciaux fortement différentiels en fonction desquels une « économie commerciale majeure » est considérée. Ce différentiel en matière d'orientation commerciale conduira à des positions fortement divergentes dans le cadre de négociations commerciales basées sur le mélange de coûts et de bénéfices perçus offerts par chaque partenaires de négociation. Dans le cas des négociations en cours entre la CARICOM et le Canada, le fait que les Caraïbes souhaitent attirer plus d'investissements, étendre les programmes de travailleurs agricoles étrangers et encourager les niveaux relativement modestes des échanges de produits avec le Canada pourrait suggérer intuitivement une offre de produits relativement généreuse. L'existence de la Clause NPF dans les APE pourrait en réalité lier les mains des négociateurs de la CARICOM, étant donné que les niveaux de commerce avec l'Europe sont supérieurs à ceux concernant le Canada ; une récente étude a démontré que près des deux tiers de la perte de

³³²OCHIENG Comas Milton Obote, *Questions juridiques et systémique dans les Accords de partenariat économiques : Quelle voie suivre à présent ?*, Programme sur les APE et le régionalisme, Document thématique (ICTSD), n°8, octobre 2010, p. 17.

³³³ Conseil général de l'OMC, Accords de partenariat économique ACP-CE – Communication du Brésil, WT/GC/W/585, 5-6 février 2008.

revenu attendue découlant d'un accord CARICOM-Canada potentiel résulte uniquement d'une élimination tarifaire découlant de la clause NPF sur les importations de l'UE.³³⁴

Une situation similaire existe au sein du Forum des îles du Pacifique, au sein duquel les négociateurs des îles du Pacifique s'attendent à ce qu'un Accord du Pacifique pour le renforcement des relations économiques (PACER Plus) soit susceptible de produire des bénéfices en termes de mobilité de la main d'œuvre (c.-à-d. Mode 4 concernant les services) et des règles favorables en matière d'origine pour l'entrée en Australie et en Nouvelle-Zélande.

La position des négociateurs vis-à-vis de ces deux partenaires commerciaux majeurs du Pacifique est cependant limitée par la Clause NPF de l'APE, en dépit du fait que les 27 de l'UE ne sont que des partenaires commerciaux marginaux pour deux des quatorze Etats membres des îles du Pacifique.

Les clauses NPF sont légales au regard du droit de l'OMC ; en réalité, même le Brésil a tempéré sa position initialement critique et ne semble plus contester le fait que ces dernières constituent techniquement une violation du droit de l'OMC. Ces clauses sont compatibles avec l'Article XXIV du GATT parce qu'elles ont pour effet d'augmenter l'accès aux marchés entre les parties UE et ACP. Plus l'intégration est importante, plus un accord sera susceptible de répondre au critère portant sur « l'essentiel des échanges ». Etant donné que techniquement les clauses NPF des APE étendent le champ d'application de l'accès aux marchés des accords, ces dernières travaillent sans doute en faveur de la cohérence générale du GATT.

Les clauses NPF ne constituent pas non plus une violation de la Clause d'habilitation. Le paragraphe 2(c) de la Clause d'habilitation stipule que les pays en développement, lorsqu'ils concluent des accords préférentiels entre eux qui n'ont pas la portée d'un ALE, ne sont pas dans l'obligation d'étendre ces préférences à tous les autres Membres de l'OMC. Cette clause est donc une exception aux clauses NPF au sens de l'Article I du GATT et fournit aux accords sectoriels sud-sud la même « protection » – contre le traitement NPF inconditionnel

³³⁴SILVA Sacha et LENDLE Andrea , « *Impact Study on the Revenue and Welfare Implications of Tariff Liberalization between CARICOM and Canada* », préparé pour le 2^{ème} Groupe de travail technique de la CARICOM, Port-of-Spain, Trinidad, 6-7 novembre 2008.

applicable autrement à tous les Membres de l'OMC – que celle dont bénéficient les ALE complets dans le cadre de l'Article XXIV du GATT.

Les clauses NPF des APE ne modifient pas d'un point de vue juridique cet effet. Ces dernières n'étendent pas à tous les Membres de l'OMC les préférences accordées par un pays ACP au Brésil dans le cadre d'un accord sectoriel. Ces clauses étendent plutôt le champ d'application d'un ALE, à savoir l'APE, à des questions que le même APE pourrait avoir couvert dès le début, par exemple une réduction tarifaire.

Certains ont suggéré de soutenir que les clauses NPF des APE amoindrissent la Clause d'habilitation ou d'autres principes du droit de l'OMC en raison du fait qu'elles introduisent une discrimination entre pays en développement en établissant une catégorie d'« économies commerciales majeures » qui n'existe pas dans le cadre du droit de l'OMC. Les clauses NPF n'affectent cependant pas d'un point de vue juridique la possibilité pour les parties ACP de conclure des accords relevant du paragraphe 2(c) avec tout pays en développement sans différenciation. La différenciation n'atteint pas la portée du droit de l'OMC. Cette dernière détermine uniquement la portée exacte de l'APE (le degré de libéralisation des échanges commerciaux ACP-CE), qui opère dans le cadre de l'Article XXIV du GATT.

Par conséquent, d'un point de vue juridique, le droit de l'OMC n'empêche pas les pays ACP d'accepter les clauses NPF des APE s'ils en font le choix. La question est plutôt politique et une question de négociation.

La résistance à l'encontre de la clause NPF devrait reposer sur les arguments économiques et les arguments liés au développement forts décrits ci-dessus, étant donné que les arguments juridiques sont faibles et faciles à contrecarrer. L'insistance de l'UE concernant la clause NPF semble être motivée symboliquement et par une certaine logique systémique, mais la question ne représente probablement pas une réelle barrière.

Lorsqu'un accord sur la clause NPF est politiquement inévitable, la partie ACP peut valablement invoquer à son tour que celle-ci réduit progressivement la nécessité d'engagements tarifaires pour satisfaire les exigences concernant « l'essentiel des échanges ». Cela est dû au fait que la clause NPF est fortement susceptible d'étendre les engagements explicites (et donc le champ d'application des importations ACP depuis l'UE) dans le temps lorsque des pays ACP concluent des accords commerciaux avec d'autres pays.

Le champ d'application actuel de l'APE renfermant une clause NPF est donc plus important que les concessions tarifaires listées ne le suggèrent³³⁵.

Dans la mesure où l'UE insiste sur la clause NPF, en principe différentes améliorations sont possibles pour la rendre (a) plus utile pour l'ACP et/ou (b, c) moins contraignante pour l'ACP³³⁶.

a. Tandis que l'UE propose déjà un accès total aux marchés en franchise de droits et sans contingent et donc un maximum de concessions tarifaires, la clause NPF pourrait conduire à étendre à l'ACP les règles d'origine les plus favorables accordées par l'UE à des tierces parties. Cela pourrait être clarifié de manière explicite et ne devrait pas être contestable du point de vue de l'UE.

b. Les seuils permettant de déterminer quel pays/groupe est considéré comme « une économie commerciale majeure » peuvent peut-être être relevés en vue d'exclure certains pays partenaires ou groupement d'intérêt pour l'ACP. L'accord portant sur l'augmentation en termes de pourcentage du commercial mondial pour l'APE SADC de Swakopmund pourrait servir de modèle pour d'autres APE.

c. Des exceptions à la clause NPF peuvent être négociées.

i. Exceptions par pays : des accords avec des pays ou groupes de pays spécifiques peuvent être exclus au préalable du champ d'application de la clause NPF. L'APE CE-CAE, par exemple, exempte les accords avec les pays ACP, les pays africains et les régions

³³⁵PETIT Michel, Consultant CIHEAM (Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes), Négociations commerciales internationales et accords de partenariat économique (APE), *Les notes d'analyse du CIHEAM n°25*, octobre 2007, p. 3.

³³⁶SCHLOEMANN Hannes, SILVA Sacha et BARTELS Lorand, WTI Advisors, *Perspectives ACP concernant les « questions litigieuses » et la compatibilité des APE dans le cadre de l'OMC : fondements, considérations juridiques et solutions envisageables*, Document de travail, Réunion des Ministres du Commerce et des représentants ACP, 18-21 octobre 2010, p. 12, *Opt.cit*

africaines, même si ces parties sont des économies commerciales majeures. L'APE AOA contient une clause similaire. Ce modèle peut être étendu à d'autres APE et peut être utilisé pour couvrir de manière spécifiques tout pays ou groupe.

ii. Clause d'introduction/négociation : Certains APE prévoient des consultations lorsque la clause NPF est déclenchée. Si cela n'offre aucune sécurité d'un point de vue juridique, cela permet un processus politique au cours duquel des points de vue peuvent être échangés et des pressions morales exercées. Cela a été fait dans le cadre de l'APE CARIFORUM. Dans l'APEI Pacifique, cette clause renvoie spécifiquement au cas où les règles d'origine présentes dans un autre accord sont plus favorables. Si l'issue n'est pas automatique, cela crée une pression politique en vue d'exclure en réalité ces accords lorsqu'ils se présentent. Des mécanismes similaires pourraient être admis dans d'autres APE.

iii. Le Traitement plus favorable dans d'autres accords : Un mécanisme plus fort serait d'exclure automatiquement de la clause NPF des accords conclus avec des tierces parties qui pourraient autrement bénéficier de la clause NPF lorsque l'autre partenaire offre un meilleur accès aux marchés sur tous les produits ACP ou sur les produits ACP essentiels que celui offert par l'UE, en particulier par le biais de règles d'origine plus favorables.

Différents textes d'APE prévoient que les pays ACP n'augmentent pas les tarifs au-delà des niveaux actuellement appliqués, en dépit de tout droit consolidé plus élevé dans leurs listes APE³³⁷.

³³⁷OCHIENG Comas Milton Obote, *Questions juridiques et systémique dans les Accords de partenariat économiques : Quelle voie suivre à présent ?*, Programme sur les APE et le régionalisme, Document thématique (ICTSD), n°8, octobre 2010, p.22.

5. La clause de statu quo

Dans certains accords³³⁸, cela s'applique uniquement aux produits couverts par des engagements en matière de libéralisation tandis que dans d'autres, cela s'applique à tous les produits, avec³³⁹ ou sans³⁴⁰ exceptions.

Plusieurs pays ACP souhaitent supprimer ce mécanisme et n'être liés que par des engagements explicites dans leur liste, comme c'est le cas à l'OMC. L'UE³⁴¹ soutient que lorsque la libéralisation a déjà progressé, rien ne justifie la possibilité d'augmenter de nouveau les tarifs. Cependant, il existe des justifications économiques et juridiques pour résister à l'inclusion de telles obligations de statu quo dans les APE.

Le fondement économique en défaveur de l'inclusion d'une clause de statu quo repose sur deux piliers. Premièrement, de nombreux Etats ACP sont actuellement chargés de la mise en œuvre de régimes douaniers communs, qui demandent à leur tour de longues périodes de mise en place progressive en vue d'ajuster les taux de tarifs et de calibrer des instruments fiscaux en vue de procéder à des changements politiques neutres en matière de tarifs. Même au sein de la CARICOM, où le processus d'intégration douanière ACP est sans doute plus avancé et où la mise en œuvre du Tarif extérieur commun (TEC) de la communauté a officiellement commencé en 1993, seuls onze des quatorze Etats membres ont entièrement mis en œuvre les quatre phases du TEC, les membres restants attendant le résultat d'analyses de revenus.

Deuxièmement, imposer une clause de statu quo suppose une vision statique d'un avantage relatif essentiellement engagé – c.-à-d. les industries qui, au moment de la négociation de l'APE, ne jouissent pas d'une production interne ne peuvent bénéficier de la protection de futures augmentations tarifaires durant la période de mise en œuvre de l'APE.

³³⁸Voir APE CARIFORUM-UE.

³³⁹Voir APE UE-Côte d'Ivoire Art. 15.

³⁴⁰Voir APE UE-ESA EPA Art. 14.

³⁴¹GATT Article II.1 et protocoles.

Il n'existe pas d'exigence de l'OMC concernant une obligation de statu quo sur des produits soumis à la libéralisation ou sur d'autres produits. Tant que les concessions tarifaires spécifiques consenties (liste) répondent aux exigences concernant « l'essentiel des échanges » et tant que la période de mise en œuvre adéquate est respectée, le droit de l'OMC ne requiert pas de disciplines additionnelles sur les tarifs sous la forme de dispositions en matière de statu quo. Concernant des produits soumis à une libéralisation prévue, il serait donc acceptable pour les parties d'augmenter des tarifs jusqu'au plafond prévu. Dans le cadre du droit de l'OMC, concernant des biens qui ne sont pas soumis à des engagements en matière de libéralisation, les parties seraient totalement libres, le cas échéant, d'augmenter des tarifs au niveau des tarifs consolidés de l'OMC.

L'évaluation ne serait différente que dans le cas d'un APE reposant sur une clause de statu quo uniquement pour maintenir certains tarifs aux niveaux zéro actuellement appliqués pour satisfaire au critère concernant « l'essentiel des échanges »³⁴².

Il faudrait par ailleurs rappeler (voir ci-dessus) que même pour des produits soumis à une libéralisation prévue, il est possible en vertu du droit de l'OMC – même si cela est prévu dans le cadre du paragraphe 14 de la décision portant sur la transparence – que ces listes puissent être modifiées, tant que l'exigence concernant « l'essentiel des échanges » est satisfaite.

Dans le cadre de l'OMC, il n'existe pas d'exigences concernant une clause de statu quo sur des produits, qu'ils soient ou non soumis à une libéralisation. Déterminer si une clause de statu quo est ou non incluse dans un APE est une question à négocier³⁴³.

Si un compromis s'avérait nécessaire, l'ACP pourrait préserver des intérêts clés en proposant un champ d'application limité de la clause de statu quo sur des catégories de produits, par exemple :

- uniquement des produits/secteurs spécifiques (liste positive)
- uniquement des produits non agricoles

³⁴²SALTNES Johanne Dohlie, *EU Trade Negotiations with ACP, A comparative analysis of the negotiations of Economic Partnership Agreements between the EU and Africa, Caribbean and Pacific group of states*, paper presented at ECAS 4, 15 juin 2011, p.17. SANCHEZ-RUIZ Marc, *Les accords de partenariat économique UE-ACP. Du consensus à l'impasse*, Rapport Euro-Power, juin 2008, p. 8. Opt.cit.

³⁴³SEMPERE Jean-François., « Les APE : un chemin critique vers l'intégration régionale et la libéralisation régionale et la libéralisation des échanges », Paris Institut Français des Relations Internationales (IFRI), Programme « Afrique subsaharienne », 2008, p. 9.

- uniquement des produits soumis à une libéralisation (par exemple dans l’APE CARIFORUM-UE)
- tous les produits, à l’exception de certains produits sensibles (liste négative)

Certaines régions ACP ont proposé de prévoir une sauvegarde spéciale pour l’agriculture qui leur permettrait d’appliquer des tarifs additionnels si et lorsque les importations en provenance de l’UE dépassent un seuil donné en termes de volume ou sont vendus à des prix inférieurs à un seuil donné en termes de prix. L’UE est peu disposée à l’accepter et estime suffisante la clause de « sauvegarde bilatérale » convenue dans plusieurs APE.

6. Sauvegardes spéciales pour l’agriculture

L’argument clé en faveur de sauvegardes flexibles et simples est de permettre à tous les Etats ACP, en particulier aux Etats membres les plus petits et les plus pauvres, de protéger leurs quelques industries nationales des préjudices économiques induits par la libéralisation. Dans de nombreux Etats ACP, les systèmes de collecte de données sont virtuellement inexistantes et/ou fortement fragmentés par secteur, région et département, et la capacité de renseignement commercial est dispersée entre une poignée de personnes au sein des départements douaniers et les ministères du commerce, de l’agriculture et des finances³⁴⁴.

Compte tenu de cette réalité, tout seuil ou condition clé parmi les dispositions relatives aux sauvegardes (par exemple les prix ou volumes de déclenchement, les « perturbations sérieuses » ou les « préjudices » commerciaux) – doit autoriser d’importants retards et écarts à ces derniers en matière de capacités de surveillance du commerce des Etats ACP, fournissant aux responsables politiques nationaux un maximum de flexibilité en vue d’imposer des solutions et donc de protéger les marchés internes vulnérables.

Si des arguments juridiques établissent que les mesures commerciales correctives ne sont pas autorisées dans le cadre d’un ALE ou d’une union douanière, c’est une pratique établie par de

³⁴⁴BACHELIER Bernard, *Le nouveau contexte du développement de l’agriculture dans le monde*, Les dossiers de la Fondation pour l’agriculture et la ruralité dans le monde, juin 2008, p.3.

nombreux Membres de l'OMC que de conserver la possibilité d'appliquer des mesures commerciales correctives, y compris des sauvegardes, dans leurs ALE. L'UE inclut habituellement des dispositions de ce type dans ses accords avec des tierces parties.

Cette possibilité s'étend également aux mécanismes simplifiés, par exemple la sauvegarde proposée pour l'agriculture. En réalité, des exemples de sauvegardes de ce type peuvent également être trouvés dans des accords entre pays développés. L'ALE Etats-Unis–Australie, par exemple, comprend une clause autorisant des sauvegardes automatiques concernant le bœuf et pouvant être déclenchées par des variations excessives en termes de volume (années 9-18) ou de prix (à partir de l'année 19).³⁴⁵

Le mécanisme suggéré par les membres ACP est très proche du Mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS).³⁴⁶ La résistance de l'UE concernant la sauvegarde spéciale pour l'agriculture dans les APE semble correspondre à sa résistance concernant le mécanisme MSS dans le cadre de l'OMC et peut être motivée par cette dernière.

Il faut cependant garder à l'esprit qu'un mécanisme pouvant être déclenché très rapidement, sur la base de simples variations mineures en termes de volume ou de prix, pourrait s'avérer inquiétant concernant l'exigence portant sur « l'essentiel des échanges commerciaux ». Il en va de même pour un mécanisme basé sur un chiffre fixe qui (dans le cas de volumes) agit en réalité comme un contingent tarifaire. Cela découle du fait que l'on pourrait soutenir que les produits concernés ne sont en réalité pas (suffisamment) libéralisés. Cependant, un mécanisme tel que celui proposé, dont les seuils de déclenchement basés sur les volumes ou sur les prix sont calculés et donc ajustés de manière dynamique sur une base révisable (basée sur les années précédentes), ne soulèverait pas de telles inquiétudes tant que cela ralentirait en réalité efficacement des modifications en termes de volume ou de prix, sans pour autant les entraver.

L'ACP peut légitimement demander l'inclusion d'un simple mécanisme de sauvegarde pour l'agriculture opérant sur la base de seuils de déclenchement basés sur les volumes et/ou les prix.

³⁴⁵Voir l'ALE Etats-Unis–Australie. Un mécanisme basé sur les prix s'applique à certains produits horticoles.

³⁴⁶Voir paragraphes 132-146 du *Projet révisé de modalités concernant l'agriculture* du 6 décembre 2008, Doc. TN/AG/W/4/Rev.4 de l'OMC.

Dans la mesure où un compromis doit être trouvé, les considérations suivantes pourraient s'appliquer :

- L'ACP devrait faire preuve de flexibilité concernant le projet exact de seuils de déclenchement basés sur les volumes et les prix, en particulier les pourcentages de variations autorisés et le niveau appliqué de mesures commerciales.
- Ce mécanisme pourrait être limité à des produits ou secteurs spécifiques soulevant des inquiétudes spécifiques.
- Des « mécanismes d'assouplissement » en termes de procédure pourraient être proposés. Une notification des mesures appliquées pourrait être prévue. Une procédure d'examen du comité pourrait être envisagée en vue d'examiner des mesures après leur application. Le fonctionnement du mécanisme pourrait être réexaminé après un certain nombre d'années.

Les pays ACP ont fréquemment demandé à ce que les APE incluent des règles d'origine asymétriques afin qu'un nombre plus important de produits produits dans les Etats parties à un ALE plutôt que dans l'UE puisse bénéficier des APE.

7. Asymétrie des règles d'origine et cumul

Cela a également remporté le soutien du Parlement européen : en 2004, l'Assemblée parlementaire paritaire ACP/UE a invité la Commission européenne à accepter que les règles d'origine asymétriques tiennent compte des différences en matière de développement entre l'UE et les pays ACP.³⁴⁷ La Commission européenne a rejeté cette demande, à l'exception de certaines dispositions en matière de cumul. Les aspects économiques et juridiques de cette demande de négociation est analysée ci-après.

³⁴⁷Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, « Resolution on Economic Partnership Agreements (EPA): problems and prospects », 19 février 2004 [2004] OJ C120/16, § 7.

Le fondement en termes de développement de règles d'origine simples, asymétriques et permettant un cumul ACP transversal est basé sur la nécessité d'encourager la diversification des économies ACP, en particulier des plateformes d'exportation qui restent limitées et vulnérables face aux fluctuations du prix des matières premières.

- Conserver des règles d'origine simples (c.-à-d. par le biais d'une simple modification de la règle de position tarifaire ou d'un seuil de la valeur ajoutée) peut diminuer les coûts déjà élevés des échanges commerciaux avec l'ACP (dans le cas des exportations sub-sahariennes vers l'UE, les coûts de l'application ont été considérés par la Banque mondiale comme appliquant un tarif équivalent additionnel de 10%)³⁴⁸ ;
- Permettre des règles *asymétriques* est adapté à la réalité de différentes structures de production entre l'UE et l'ACP et peut permettre de protéger des industries naissantes dans les Etats membres ACP ;
- Assouplir les règles en matière de *cumul* pour permettre une utilisation des intrants à partir de tout pays ACP et idéalement de tout pays tiers permet un approvisionnement plus efficace d'intrants par les industries ACP et, par conséquent, des exportations et des marges de profit en augmentation – la même étude de la Banque mondiale a démontré qu'assouplir les règles d'origine pour permettre un approvisionnement de toute origine (et non pas simplement ACP ou UE) avait augmenté les exportations du top sept des exportateurs AGOA d'habillement de près de 300%.

L'Article XXIV du GATT exige une libéralisation de produits originaires des parties à un accord de libre-échange mais ne précise rien concernant la manière dont l'« origine » doit être déterminée. L'Accord sur les règles d'origine de l'OMC ne s'applique expressément qu'aux échanges commerciaux sur une base multilatérale – en d'autres termes, cela ne s'applique pas aux règles d'origine dans le cadre d'accords de libre-échange. Les Membres de l'OMC ont toujours pour pratique que les parties à des accords de libre-échange utilisent leurs propres règles d'origine pour déterminer quels produits sont compris dans l'accord de libre-échange.

³⁴⁸ Alberto Portugal-Perez et John S. Wilson, « Trade Costs in Africa: Barriers and Opportunities for Reform », Policy Research Working Paper No. 4619, Banque mondiale, Washington, septembre 2008.

Il existe donc une importante marge de manœuvre pour les parties négociant un ALE en vue de définir leurs propres règles d'origine. En conséquence, il est parfaitement acceptable pour ces parties de reconnaître qu'une règle s'applique à une partie donnée et une autre règle à une autre partie.³⁴⁹ Cela s'applique en outre à toute règle d'origine, que la valeur ajoutée porte sur le changement de position tarifaire, les règles de tolérance, le cumul (lorsqu'en relation avec le cumul de « pays en développement voisins », il s'agit déjà d'une pratique de l'UE)³⁵⁰.

Il n'existe simplement aucune obligation pertinente concernant cette question dans le cadre de l'OMC.³⁵¹

L'UE soutient que le cumul n'est possible qu'en rapport avec des intrants des pays devant adopter des règles d'origine *identiques* à celles appliquées pour l'Etat partie à l'APE concerné.³⁵² Cela a pour effet de limiter le nombre de pays par rapport auxquels le cumul est possible, même entre différents Etats ACP, s'ils n'ont pas adopté les mêmes règles. En ce sens, les clauses d'APE actuelles en matière de cumul représentent en réalité un Cotonou-moins, même si ce n'est en principe pas le cas (en raison du fait que tous les pays ACP ont des règles d'origine identiques dans le cadre de l'Accord de Cotonou).

Bien sûr, il existe un fondement en faveur d'une condition rendant le cumul possible uniquement en relation avec des produits remplissant les conditions de règles similaires. L'objet d'une telle condition est de prévenir un contournement des règles d'origine ordinaires applicables à l'Etat de l'APE en question concernant les intrants. Le fait que la condition actuelle stricte portant sur des règles d'origine *identiques* pourrait cependant être contesté pour éviter que cela se produise, en particulier à la lumière des effets restrictifs de cette condition. Il devrait être possible de remplacer cette condition par une condition portant sur des règles d'origine « fondamentalement similaires ».

³⁴⁹HIRSCH Moshe, The Asymmetric Incidence of Rules of Origin: Will Progressive and Cumulation Rules Resolve the Problem? (1998) 32 Journal of World Trade 41.

³⁵⁰Accord de Cotonou, Protocole 1, Article 6(7); voir également APE Cariforum-UE, Protocole 1, Article 5.

³⁵¹L'article XXIV peut s'appliquer aux règles d'origine préférentielles de différentes manières, par exemple en exigeant que les règles d'origine n'opèrent pas comme un nouvel obstacle au commerce pour des tierces parties. Cet aspect n'est cependant pas pertinent en soi concernant la question de règles d'origine asymétriques.

³⁵²Voir par exemple le Protocole 1 de l'APE Cariforum-UE, Art 4(3)(b) (portant sur les matériaux provenant de pays ACP et de PTOM) ainsi que l'Art 5(5) (portant sur les matériaux provenant de « pays en développement voisins »).

Concernant les pays pour lesquels un cumul pourrait être possible, les négociateurs sont en principe libres de concevoir la solution qu'ils privilégient. L'Accord de Cotonou (comme la Convention *IVbis* de Lomé précédemment) a permis le cumul pour certains « pays en développement voisins » listés. Cette pratique est à présent également reportée sur l'APE CARIFORUM-UE. Les identités des pays bénéficiant d'une telle règle est une question de négociation et ne doit pas être limitée du fait de leur statut géographique ou en termes de développement.³⁵³ Si cela pourrait en principe soulever des préoccupations d'ordre juridique dans le cadre la clause NPF de l'OMC, la pratique des Etats suggérerait que ces dernières peuvent être laissées de côté.

Il n'y a aucune raison d'un point de vue juridique pour que la liste de pays en développement non-ACP pour lesquels un cumul serait autorisé soit limitée, tant que cela sert les intérêts des Etats de l'APE concernés – il est possible qu'une région ou un Etat de l'APE donné préfère que les intrants *ne* proviennent *pas* d'ailleurs que de la région ou de l'Etat.

Il est souhaitable d'un point de vue économique et possible d'un point de vue juridique que les APE contiennent des règles d'origine asymétriques et des dispositions généreuses en matière de cumul autorisant les produits produits dans les Etats de l'APE à utiliser les intrants d'un grand nombre de pays. Deux conclusions³⁵⁴ :

Premièrement, les négociateurs APE ne devraient pas se sentir soumis à une quelconque pression juridique en vue d'adopter les mêmes règles d'origine pour leurs produits que pour les produits de l'UE. En effet, dans la mesure où le cumul est autorisé aux Etats APE (seuls) depuis des pays en développement voisins non-ACP, ce principe est d'ores et déjà établi.

Deuxièmement, les négociateurs APE devraient faire pression pour obtenir des dispositions les plus généreuses possibles en matière de cumul. Cela pourrait signifier assouplir la condition selon laquelle le cumul n'est possible qu'en relation avec des intrants de pays ayant adopté des règles d'origine *identiques* pour rendre possible un cumul pour des pays ayant

³⁵³Dans le cadre de l'Accord de Cotonou, la liste inclut : - Afrique ; Algérie, Egypte, Libye, Maroc, Tunisie ; - Caraïbes : Colombie, Costa Rica, Cuba, Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Venezuela ; - Pacifique : Nauru. Dans le cadre du règlement de l'APE (Règlement 1528/2007), la liste ne comprend pas Nauru. Dans le cadre de l'APE Cariforum-UE, la liste est limitée aux pays des Caraïbes ci-dessus ainsi qu'au Mexique (tout comme Cotonou-plus et Cotonou-moins).

³⁵⁴OCHIENG Comas Milton Obote, *Questions juridiques et systémique dans les Accords de partenariat économiques : Quelle voie suivre à présent ?*, Programme sur les APE et le régionalisme, Document thématique (ICTSD), n°8, octobre 2010, p.35. *Opt.cit.*

adopté des règles d'origine *substantiellement identiques*. Cela permettra d'augmenter le nombre de pays ACP/PTOM pour lesquels le cumul peut s'appliquer tout en laissant une marge de manœuvre aux négociateurs de ces autres pays ACP, qui n'auront plus besoin d'adopter des règles d'origine « standards » dans le cadre de leurs propres négociations. En outre, la définition des « pays en développement voisins » devrait être élargie autant que possible, à condition que cela soit en accord avec les intérêts des Etats de l'APE en question individuellement.

L'ACP peut avancer des considérations économiques et en matière de développement solides pour soutenir ses positions concernant les sept « questions litigieuses » examinées dans le présent document. L'ACP a davantage d'arguments juridiques solides en sa possession concernant ses positions pour six des sept « questions litigieuses ». Dans chaque domaine, des solutions préservant l'ensemble des intérêts ACP ou leurs principaux intérêts peuvent être envisagées³⁵⁵.

La question du degré de libéralisation totale (« l'essentiel des échanges commerciaux ») n'est qu'en partie d'ordre juridique. Le droit de l'OMC n'étant pas fixé, il n'existe pas de seuils clairs d'un point de vue juridique. Cela signifie que la véritable question est de déterminer à quel point l'UE et l'ACP peuvent s'accorder pour accepter et gérer le risque potentiel inhérent d'un point de vue juridique, quel que soit le champ d'application. Ce risque augmente à mesure que le champ d'application est réduit et diminue à mesure que le champs d'application est élargi. Des mécanismes peuvent être envisagés pour faciliter la gestion du risque, y compris par le biais d'une clause d'ajustement qui pourraient prévoir des amendements dans le cadre d'un APE si et lorsque l'accord est jugé insuffisant. Parallèlement, les parties ACP concernées pourraient souhaiter réviser leurs besoins en termes de protection en vue de faciliter un rapprochement de positions (et donc une réduction du risque), si possible sans compromettre leurs intérêts³⁵⁶.

La question du prélèvement communautaire est plus problématique sous sa forme actuelle d'un point de vue juridique, mais des solutions alternatives sont envisageables.

³⁵⁵ATIDEGLA Aurélien, Alors que se profile un 11^{ème} FED, la société civile ACP et européenne défend un « autre accord de Cotonou », *Bulletin Cotonou*, n° 42 – décembre 2011, p. 3.

³⁵⁶BLEIN Roger, Des Conventions de Yaoundé à l'Accord de Cotonou : 40 ans de « je t'aime, moi non plus » !, *Grain de sel*, n°39 –juin-août 2007, p. 2.

Parce que les positions APC sont acceptables d'un point de vue juridique concernant les taxes à l'exportation ainsi que les restrictions quantitatives, la clause NPF, le statu quo, les sauvegardes spéciales pour l'agriculture et les règles d'origine/le cumul, ces questions sont essentiellement une question de négociation. L'issue concernant les taxes à l'exportation, la clause NPF et les sauvegardes pourrait cependant influencer sur l'exigence concernant « l'essentiel des échanges commerciaux ».

Les restrictions quantitatives doivent rester dans les limites normales dans le cadre du droit de l'OMC. Dans toutes les aires, des propositions de compromis préservant l'ensemble des intérêts ACP ou les principaux intérêts ACP sont envisageables.

Qu'en est-il de la mise en œuvre des APE ? Autrement dit quelle est l'actualité des APE ?

Section II : L'actualité des APE

L'actualité de la négociation de l'Accord de partenariat économique est traversée depuis quelques temps par une onde de choc créée par la procédure de modification du règlement 1528/2007 du Conseil européen du 20 décembre 2007. Ce règlement applique aux produits originaires de certains Etats ACP les régimes prévus dans les accords établissant ou conduisant à établir des accords de partenariat économique³⁵⁷.

Cette situation amène naturellement à faire le point sur les négociations des APE (I) et à examiner la mise en œuvre de ceux-ci (II).

Paragraphe I : Le point sur les négociations

La disparité des pouvoirs économiques et des capacités de négociation de l'UE, met en évidence l'importance des thématiques et des prises de position de l'UE et des ACP.

³⁵⁷Voir Journal officiel de l'UE, n°L348 du 31 décembre 2007, et n°330 du 9 décembre 2008.

On assiste à un dialogue de sourds (A) dans les discussions sur les APE. A ce stade des négociations, comment sortir les APE de l'enlisement ? (B).

A. Un dialogue de sourds

Faire le point sur les négociations revient à analyser les positions de la Commission européenne (1), des Etats membres de l'UE (2) et des pays ACP (3).

1. La position sans nuance de la Commission

Au sein de l'UE, depuis le départ de processus de Cotonou, c'est la Commission et plus particulièrement le commissaire au commerce avec sa DG commerce qui mènent les négociations. La libéralisation commerciale est donc au centre des ses préoccupations. Le rôle prépondérant assumé par la Commission a aussi été le reflet d'un flottement au sein des Etats membres, qui lui ont délégué en 2002 un mandat aux contours flous. Depuis le Traité de Lisbonne, la Commission a compétence exclusive sur cette matière³⁵⁸.

Et il faut souligner que la Commission européenne et tout particulièrement les commissaires au commerce qui se succèdent, négocient un accord commercial sur la base d'un mandat confié par le Conseil ciblé sur le commerce, et non le volet commercial d'un accord de développement³⁵⁹.

Le nouveau Commissaire au commerce nommé en mars 2010, Mr Karel De Gucht, s'est engagé, à « finaliser les négociations sur les APE, puis suivre leur état d'avancement afin de s'assurer qu'ils atteignent pleinement leur potentiel ». Fixer des échanges fermes, se mettre en conformité avec l'OMC, conclure dès que possible des accords approfondis favorables à l'intégration régionale et au développement, tels sont donc les buts assignés.

³⁵⁸BILAL San, APE : Vision, foi ou aveuglement ?, *Eclairage sur les négociations*, Volume 6, numéro 6, octobre 2007, p.2.

³⁵⁹*Les accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et 79 pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique*, Rapport présenté par DUFAU Jean-Pierre (France) et SQUARE Alioune (Sénégal), session de l'Assemblée Parlementaire Francophone (APF), Kinshasa (République Démocratique du Congo), 5-8 juillet 2011, p.16.

Pendant le « Conseil Affaire Etrangères – Commerce » du 10 septembre 2010, Mr Karel De Gucht, a estimé : « La situation devient hautement problématique et il apparaît nécessaire de retrouver des leviers dans ces négociations. Il est également important de répondre de façon adéquate aux pays qui continuent de bénéficier des préférences unilatérales de l'UE sans respecter leurs engagements, de signer et de mettre en œuvre des APE même intérimaires. Cette situation crée, au regard de l'accès au marché, une inégalité de traitement par rapport aux ACP qui mettent en œuvre les APE ou aux autres pays en développement qui ne bénéficient que du régime SPG ». Il a ajouté : « Pour réintroduire un élément de pression et donc éliminer tout ce qui pourrait inciter les ACP à ne pas poursuivre les négociations, il apparaît donc nécessaire de réexaminer les conditions dans lesquelles l'UE accorde à ces pays un accès préférentiel à son marché (règlement (CE) du Conseil 1528/2007) »³⁶⁰.

Le commissaire soutient la position française sur la nécessité d'une période de transition. Pour mieux comprendre la logique dans laquelle se placent les pays ACP, « il reconnaît que le démantèlement tarifaire peut induire une chute significative des recettes budgétaires des pays ACP, et qu'une aide transitoire peut s'avérer utile, le temps qu'une fiscalité directe se mette en place. Une certaine flexibilité dans les négociations apparaît donc souhaitable mais il faut des limites pour éviter des situations de traitement très inégales d'un pays à l'autre ».

2. Les positions ambiguës des Etats membres

Individuellement, plusieurs Etats membres ont défendu une vision mettant en avant la nécessité de mesures d'accompagnement à la libéralisation, notamment les pays qui forment le « groupe des amis des APE » (Pays Bas, Allemagne, France, Irlande, Finlande, Suède, Danemark, Royaume Uni).

Certains vont plus loin (aujourd'hui la France, la Pologne, l'Irlande et dans une moindre mesure le Royaume Uni et le Portugal), insistant sur la nécessité de retrouver une crédibilité sur ce dossier devenu un point de friction avec l'UE, de bien comprendre les intérêts des ACP, et de poursuivre ces négociations en faisant preuve de pragmatisme et de flexibilité à l'égard de ces pays en développement

³⁶⁰DUFAU Jean-Pierre et SQUARE Alioune, *Ibid.*

La France, membre fondateur de l'Union européenne, est placée au centre du dispositif, car elle entretient des relations continues avec la plupart des pays ACP, francophones ou non. Elle pourrait être une passerelle entre pays du Sud, du Nord et de l'Est et sa parole est particulièrement attendue par les pays ACP.

Suite à deux rapports parlementaires, celui de Mme Christiane Taubira³⁶¹ en 2008 et de MM. Hervé Gaymard et Jean-Claude Fruteau en 2010³⁶², *la France* tente d'infléchir l'orientation des négociations en demandant à la Commission de faire preuve de flexibilité, dans le contexte actuel de crise économique, financière et alimentaire. Elle préconise aujourd'hui une stratégie articulée autour de trois axes :

- L'engagement d'un dialogue politique de haut niveau.
- La définition dans les enceintes compétentes du Conseil, d'éléments incitatifs supplémentaires susceptibles de faire progresser les négociations selon les options suivantes :
 - l'adoption d'une approche différenciée, région par région, notamment quant au seuil d'ouverture commerciale et aux calendriers de libéralisation. Cette méthode permettrait de conclure des accords avec les régions les moins développées en acceptant une plus grande asymétrie (en de ça de 80%) et de poursuivre les discussions sur des secteurs non commerciaux avec les régions qui le souhaiteraient ;
 - la préservation des prélèvements communautaires pour garantir un financement des organisations régionales concernées ;
 - la détermination de volet développement des APE sur la base d'un dialogue quadripartite entre Commission, Etats membres, Etats ACP et régions de négociations ;
 - la proposition de flexibilités supplémentaires en matière de règles d'origine ;

³⁶¹TAUBIRA Christiane, Rapport au Président de la République, *Les accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays ACP. Et si la politique se mêlait des affaires du monde ?*, disponible en ligne sur http://www.christiane-taubira.net/media/Rapport_Taubira_APE_2008.pdf.

³⁶²GAYMARD Hervé et M. FRUTEAU Jean-Claude, Rapport d'information, n°2133, *Reconstruire une relation de confiance entre l'Union européenne et les pays ACP*, disponible en ligne sur <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r2439.asp>.

- l'engagement de l'UE à accompagner les pays ACP à faire face aux coûts de l'ajustement fiscal impliqué par les APE, comme ce fut le cas pour la partie IV de l'APE Afrique de l'Ouest ;
 - la signature d'un protocole d'accord sur la mise en œuvre du volet développement des APE similaire à celui prévu pour le programme de l'APE pour le développement (PAPED) de l'Afrique de l'Ouest.
- L'élaboration d'une stratégie de communication européenne sur les APE qui soit véritablement commune et utilisable par toutes les instances.

3. La position des pays ACP

Les pays ACP sont morcelés en blocs, avec des capacités de négociation fragilisés, et font face à une structure puissante et expérimentée, la Commission européenne. L'une des tâches les plus difficiles pour eux consiste à trouver, au sein de chaque région et alors que les intérêts peuvent varier fortement d'un pays à l'autre, un dénominateur commun sur la base duquel organiser les négociations³⁶³.

Le Groupe des pays ACP a été constitué pour jouer un rôle coordonnateur, avec une légitimité réduite dès le départ du fait de la répartition des pays en blocs régionaux.

Au final, le seul critère qui soit commun à tous ces pays, est celui de la pauvreté³⁶⁴ et c'est un critère rassembleur car ils arrivent à parler d'une seule voix.

³⁶³ Accords de partenariat économique : Présentation, analyse, points de vue, *Grain de sel*, n°39 – Juin – Août 2007, p. 22.

³⁶⁴ *Les accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et 79 pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique*, Rapport présenté par DUFAY Jean-Pierre (France) et SOUARE Alioune (Sénégal), session de l'Assemblée Parlementaire Francophone (APF), Kinshasa (République Démocratique du Congo), 5-8 juillet 2011, p.18.

Ainsi le Groupe estime désormais que le dossier des APE doit être porté au plus haut niveau politique, avec de nouvelles orientations, compte tenu du blocage des discussions au niveau technique.

Le Groupe ACP invite l'UE à maintenir l'application du règlement d'accès au marché des produits ACP jusqu'à la conclusion et la mise en œuvre des APE complets, et à étendre ce régime aux Etats ACP ou PMA toujours en négociation, qu'ils aient ou non paraphé un APE intérimaire ou complet³⁶⁵.

Les pays ACP n'accepteront pas la date butoir pour conclure avec l'UE les APE négociés depuis 2002 mais dont le contenu ne les satisfait pas, particulièrement sur le volet développement. Mieux, en lieu et place d'une date butoir, ils demandent à l'UE de maintenir en leur faveur l'accès préférentiel de leurs produits au marché européen, aussi longtemps que des APE complets (avec des régions tout entières) ne seront pas mis en œuvre.

Quelle soit réelle ou perçue, il existe en effet une impression persistante parmi les négociateurs ACP que les APE servent uniquement les intérêts européens, ou du moins qu'ils visent à promouvoir une perspective européenne de l'intégration régionale et des questions de commerce et de développement. Un profond malaise s'est aujourd'hui installé entre les deux parties. Jamais, depuis que la Communauté européenne existe, les relations entre l'Europe et les pays en développement, n'ont connu une telle période de confusion et de perplexité.

Hormis les Caraïbes, aucune région ACP n'a signé un APE complet. De toutes les régions africaines, seule la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) a paraphé un APE régional. A titre individuel, onze pays ont soit signé soit paraphé un APE intérimaire qu'ils n'ont pas encore mis en œuvre. Enfin, une trentaine de pays n'a ni signé ni paraphé un accord.

Au vu cette situation, l'on se demande comment sortir les APE de l'enlisement ?

³⁶⁵ Avis de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie, présenté à l'occasion du XIVe Sommet de la Francophonie, *Francophonie, Enjeux Environnementaux et Economiques*, Contributions des commissions et du Réseau des femmes parlementaires adoptées à la XXXVIIIe Session de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, Bruxelles 8 – 12 juillet 2012, p.15.

B. Sortir les APE de l'enlisement (cas des APE en Afrique)

Il faut bien analyser cette situation pour voir les raisons explicites ou diffuses qui expliquent le peu d'empressement montré par les régions africaines à aller vers un APE régional. Trois paramètres au moins peuvent être pris en compte : la configuration économique des régions (1), les exigences des parties (2), l'évolution du partenariat Europe-Afrique dans le contexte des mutations géopolitiques mondiales (3).

1. La configuration économique des régions

Commençons par la composition des régions. Toutes les régions africaines négociant un APE avec l'UE sont composées, au moins, par deux catégories de pays : des pays les moins avancés et des pays en développement. Certaines de ces régions, comme l'Afrique de l'Ouest sont majoritairement composées de PMA. Or, du fait des flexibilités et avantages dont ils bénéficient déjà, y compris vis-à-vis de l'UE à travers le régime «Tout sauf les armes » (TSA), les PMA ne voient pas un grand intérêt à aller vers un APE quine leur offrirait pas plus d'accès au marché, mais les soumettrait en retour à l'obligation d'une ouverture substantielle, dans un délai probablement trop court pour eux. Comme le disent certains, que l'APE a un avantage sur le régime « tout sauf les armes » en ce sens qu'il donnerait aux préférences commerciales un contenu juridique ; ce que ne fait pas le TSA. Mais cet argument ne semble pas suffire aux PMA. Pour eux, un APE les obligerait à ouvrir leur marché à l'Europe, en renonçant ainsi à d'importantes recettes fiscales et en risquant une déstructuration de leurs secteurs de production que pourrait difficilement compenser l'argent reçu de l'Europe . Comme le disait le Président Wade en 2007, « *l'allocation de sommes d'argent ne compense pas des déséquilibres structurels durables. Entre des mesures pour protéger mon économie d'une concurrence destructrice et une somme d'argent, je préfère les mesures de protection ! L'argent se dépense si vite et après ?* »³⁶⁶.

Après la configuration des régions, il convient de s'intéresser aux exigences des parties.

³⁶⁶Discours du Président Abdoulaye WADE « Europe-Afrique : la coopération en panne », 2007.

2. Les exigences des parties

Le second élément qu'il paraît utile de prendre en compte dans l'analyse des raisons du blocage des APE concerne les questions traitées dans les négociations et les positions et demandes exprimées par les deux parties. Si chaque région africaine a quelques besoins spécifiques sur lesquels elle attend une réponse particulière de l'UE, il semble que les divergences et les questions contentieuses soient presque identiques entre les régions. Ces divergences portent sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT pour déterminer le rythme de la libéralisation et la portée du démantèlement tarifaire dans le cadre de les APE ; l'inclusion ou non de la clause NPF dans les APE ; les mesures d'accompagnement communément appelées programmes de développement, entre autres.

Sur l'accès au marché, par exemple, l'UE a déjà des acquis qui lui servent de référence³⁶⁷. L'APE du CARIFORUM et les accords intérimaires signés ou paraphés ont des taux de libéralisation de 80% ou plus sur un délai de quinze ans. Sous ce regard, l'on verrait difficilement l'UE accorder un niveau d'ouverture plus bas à une région quelconque. Car ceci créerait un précédent que d'autres régions pourraient invoquer pour refuser une ouverture plus grande, n'étant pas tout à fait sûres de l'intérêt d'une libéralisation large vis-à-vis de l'UE. Une région comme l'Afrique de l'Ouest, qui a défendu depuis 2009 une offre d'accès au marché de 70%, pourrait peut-être augmenter celle-ci si les Etats membres de la CEDEAO acceptent de valider les orientations proposées par la réunion des experts ouest africains tenue à Accra du 20 au 22 février 2013. Mais quel que soit le scénario, il serait difficile de voir l'Afrique de l'Ouest atteindre une ouverture de 80% sur quinze ans comme l'exige l'UE.

L'inclusion de la clause NPF dans les APE a le même effet de blocage sur les négociations. Avançant l'argument selon lequel son insertion dans les accords pourrait contrecarrer leurs efforts de développement des échanges Sud-Sud, les régions africaines ont dans leur ensemble rejeté cette clause. Certaines régions, pour rechercher un compromis, ont offert de l'inclure dans l'accord, mais sans l'étendre aux « partenaires commerciaux majeurs », dont la Chine,

³⁶⁷DIEYE Tidiane Cheick, Quelles solutions pour sortir les APE de l'enlisement ?, *Passerelles*, Volume 14, Numéro 1 – janvier – mars 2013, p.17.

l'Inde, le Brésil, etc. comme le souhaite l'UE. Ils s'engageraient ainsi à étendre à l'UE tout traitement commercial plus favorable accordé à un autre pays développé³⁶⁸.

Le continent africain ne ressemble que très peu à ce qu'elle fut il y a vingt ans ou plus. L'économie se diversifie.

3. L'évolution du partenariat Europe-Afrique dans un monde en mutation

Les pays se réindustrialisent, lentement certes, mais sûrement. Le continent devient un attrait pour les investissements et la forte demande mondiale en matières premières a impacté positivement sur l'économie africaine qui, en dépit de la crise, reste encore debout et peut même espérer une relance rapide avec un taux de croissance de l'ordre de 5% et plus entre 2011 et 2013, contre 4.5% en 2010 et 2.5% en 2009³⁶⁹.

L'Afrique devient un enjeu économique et commercial pour les grandes puissances commerciales³⁷⁰. Elles y mènent une guerre commerciale larvée pour prendre pieds sur le continent ou pour y consolider des positions déjà acquises. L'Afrique a peut-être compris qu'une telle évolution pourrait lui être profitable si elle se dote des bonnes politiques, des bonnes stratégies et des partenariats appropriés. L'émergence de puissances commerciales alternatives du Sud a agrandi les marges de manœuvre politiques de l'Afrique. Ceci pourrait expliquer la démarche prudentielle des pays et régions africains. Pourquoi rentrer dans un accord de libre-échange avec un partenaire dont les parts ne cessent de baisser au détriment de ceux qui sont en constante évolution ?

Telle est peut-être la question que de nombreux dirigeants africains se posent, sans nécessairement l'exprimer ouvertement. Et ils ne manquent pas d'arguments : en prenant l'exemple de l'Afrique de l'Ouest, on se rend compte qu'en 35 ans, le commerce entre cette région et l'Europe a chuté de 75% à 32%, importations comme exportations.

³⁶⁸DRAPER Peter, Une approche locale de l'intégration régionale en Afrique, ou comment sortir des sentiers européens, *Eclairage sur les négociations*, n°4, vol 10, p. 8.

³⁶⁹RAMPA Francesco et BILAL Sanoussi, Economies émergentes en Afrique et dialogue triangulaire : de l'aide à un développement efficace, *Eclairage sur les négociations*, n°3, vol 10, mai 2011, p.8.

³⁷⁰KANE Elimane Mamadou, Les accords de partenariats économiques, à l'épreuve des relations entre l'Afrique et l'Union européenne, *Recherche Internationales*, n°85, janvier-mars 2009. p.69.

Cette décroissance s'est faite plus ou moins dans les mêmes proportions dans les autres régions africaines. Au moment où la chute du commerce entre l'Afrique et l'Europe s'accroît, paraissant de plus en plus comme une donnée de structure, le commerce entre l'Afrique et les pays émergents et d'autres pays du Sud ne cesse de croître.

Le commerce Sino-africain en est le révélateur emblématique. Entre 2006 et 2012, les échanges commerciaux entre la Chine et l'Afrique sont passés de 55 à 136 Milliards de dollars³⁷¹.

A la lumière de toutes ces considérations, il est raisonnable de penser que les solutions qui peuvent permettre de lever les divergences ne sont plus techniques. Elles doivent être politiques. Les orientations données par les Chefs d'Etat ACP lors de leur dernier sommet tenu à Sipopo en Guinée Equatoriale pourraient peut-être, si elles sont suivies, permettre de réduire les questions conflictuelles :

- (1) « À chaque fois que le potentiel des discussions au niveau technique sur les questions en instance est épuisé, les questions n'ayant pas de lien avec la compatibilité avec les règles de l'OMC soient exclues des négociations » ;

- (2) « Accorder aux régions dont la majorité des membres sont des PMA un statut équivalent à celui des PMA (...) » ;

- (3) « Intégration de mesures d'atténuation telles que des seuils de référence, un suivi, une modulation ou un réaménagement des listes d'engagements, ainsi que des mesures d'accompagnement dans le processus des APE » ;

- (4) « Mise en place un panel de haut niveau chargé de s'approprier ce dossier et d'apporter aux négociations l'impulsion politique qui permettra de trouver des solutions aux questions litigieuses dont la non résolution a conduit à l'enlisement du processus de négociation. »

³⁷¹KOTCHO Jacob, Accords de partenariat économique : l'Union Européenne voudrait-elle se rétracter ?, *Passerelles*, volume 14, numéro 1, janvier- mars 2013, p. 14.

Le panel de haut niveau appuyé par sept Experts provenant de chacune des configurations APE, sera composé de six Chefs d'Etat et de Gouvernement, à savoir un pour l'Union Africaine, un pour le CARIFORUM, un pour les Etats ACP du Forum du Pacifique et les trois membres de la Troïka de l'Union européenne³⁷².

Après avoir fait un point sur les négociations, il convient de s'intéresser à la mise en œuvre des APE.

Paragraphe II : La mise en œuvre des APE

En application « à titre provisoire » des APE intérimaires paraphés ou signés, que le Conseil européen a pris le règlement 1528/2007, afin de permettre aux pays ACP ayant paraphé ou signé un APE de continuer à bénéficier d'un accès préférentiel sur le marché européen, en attendant que le processus de signature ou de ratification desdits accords (selon les cas) soient parachevés et que ceux-ci entrent en vigueur. Le 30 septembre 2011, la Commission européenne a adopté une proposition visant à modifier ledit règlement. En soumettant cette proposition au Conseil et au Parlement européen, la Commission européenne demandait à être autorisée à « *modifier la liste des pays qui bénéficient des préférences (annexe I du règlement (CE) n° 1528/2007 du Conseil) en retirant ceux qui n'ont pas pris les mesures nécessaires en vue de la ratification* »³⁷³.

Ce paragraphe traitera premièrement la rétractation de l'UE (A) et deuxièmement les APE alternatifs (B).

A. La rétractation de l'UE ?

Même si la proposition de la Commission n'a pas encore été acceptée par le Parlement européen, elle soulève deux questions essentielles au moins.

³⁷²DIEYE Tidiane Cheick, Quelles solutions pour sortir les APE de l'enlisement ?, *Passerelles*, volume 14, numéro 1, janvier-mars 2013, *Opt.cit.*

³⁷³Commission européenne, « *Access to EU markets for exporters from ACP countries* », 30 septembre 2011, disponible en ligne sur <http://bit.ly/14fvukW>

Premièrement, dans quelles mesures la CE peut-elle considérer qu'un pays n'a pas pris les mesures en vue de la ratification des APE (1) ? Deuxièmement, dans quelles mesures l'UE peut-elle mettre un terme au règlement 1528 pris en application provisoire des APE d'étape (2).

1. Ratification à pas forcés ?

Deux modalités sont prévues pour assurer l'entrée en vigueur des accords intérimaires : la ratification ou l'approbation selon les dispositions des règles constitutionnelles ou internes et les procédures applicables sur le territoire de chacune des parties (Art. 98 APE du Cameroun, Art. 75 de l'APE de la Côte d'Ivoire). Pour la plupart des pays africains ainsi que pour l'UE, la procédure prévue par les règles internes est la ratification³⁷⁴.

Etant donné que l'UE ne gère pas l'agenda interne des pays avec lesquels il a signé un APE, le débat suscité par les mesures prises par la Commission européenne sur le processus de ratification de l'APE intérimaire par ses partenaires met en avant la question du respect des délais. A ce titre, la convention de Vienne sur les traités internationaux stipule en son article 24, alinéa premier qu'« *un traité entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixée par ses dispositions ou par accord entre les Etats ayant participé à la négociation* ». Or, bien que les APE intérimaires prévoient la ratification, ils ne prescrivent aucun délai au terme duquel les parties doivent avoir ratifié l'accord³⁷⁵.

D'autre part, la pratique des procédures de ratification des traités internationaux montre que c'est un processus qui est souvent long et complexe. Plusieurs années peuvent être nécessaires. Or, pour les APE intérimaires, seulement deux années se sont écoulées depuis leur signature en 2009. Ceci explique d'ailleurs pourquoi à la date où la commission formulait sa proposition, les 27 Etats de l'UE n'avaient pas eux-mêmes encore ratifié les APE d'étape signés³⁷⁶.

Les pays ACP étant structurellement moins dotés et institutionnellement plus faibles, l'on peut bien comprendre que certains d'entre eux n'aient pu, deux années après la signature,

³⁷⁴Mise à jour spécial : la Commission européenne renforce la pression sur la négociation des APE, *Eclairage sur les négociations*, Volume 10, Numéro 7, octobre 2011, p.2.

³⁷⁵Accord de partenariat économique : Une arme à double tranchant, *La Gazette de la Grande Île*, disponible en ligne sur WWW.LAGAZETTE-DGI.COM.

³⁷⁶KOTCHO Jacob, Les accords de partenariat économique : l'Union européenne voudrait-elle se rétracter ? *Passerelles*, Volume 14, Numéro 1, janvier-mars 2013, p.14.

terminer la procédure de ratification. Le cas d'un pays comme la Côte d'Ivoire est encore plus parlant. A peine sortie d'une guerre dévastatrice et ayant orienté toute son énergie et ses moyens au rétablissement de la paix et de la sécurité intérieure, ce pays ne peut visiblement pas prendre simultanément « les mesures » jugées « nécessaires » par la CE pour ratifier l'APE. Compte tenu de ce qui précède, on comprendrait tout aussi bien que ces pays puissent demander deux à trois années supplémentaires.

La question de la ratification des APE intérimaires se pose pour les pays africains en termes de choix entre la consolidation des avantages d'accès préférentiels au marché européen et la préservation des processus d'intégration régionale. Il convient de préciser pour illustrer cette situation, que l'application par un Etat engagé dans une union douanière, d'un accord de libre échange avec un pays tiers - non membre de l'union – met en mal le principe de la libre pratique en vigueur au sein de l'union. Ce qui signifie que l'entrée en vigueur des APE intérimaires risque d'entraîner le rétablissement des frontières - pour les marchandises - au sein des unions douanières auxquelles font partie les pays africains signataires des APE d'étape.

La deuxième question que pose la démarche initiée par la Commission Européenne, est celle de sa validité juridique. Dans quelles mesures peut-elle juridiquement mettre un terme à l'application du règlement 1528 pour certains pays bénéficiaires ?

1. La fin du règlement 1528 ?

L'article 25 de la Convention de Vienne sur le droit des traités³⁷⁷, consacré à l'application à titre provisoire, stipule que « *un traité ou une partie d'un traité s'applique à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur : a) Si le traité lui-même en dispose ainsi; ou b). Si les Etats ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus d'une autre manière.* » Dans le cas qui nous concerne, les textes des APE intérimaires ont prévu que l'accord pouvait être

³⁷⁷La Convention de Vienne sur le droit des traités a été signée à Vienne le 23 mai 1969 et est entrée en vigueur le 27 janvier 1980. Plusieurs pays africains y compris la Cameroun y ont adhéré. La Côte d'Ivoire n'a adhéré, ni ratifié. De nombreux pays de l'Union européenne y ont adhéré. La consultation pour l'état de ratification de la Convention de Vienne sur les traités internationaux est disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://bit.ly/ZPKzsT> .

mis en œuvre soit par « application provisoire », soit par ratification. Cette disposition qui est la même ou presque pour tous ces APE est libellée ainsi qu'il suit dans l'APE de Côte d'Ivoire: « *en attendant l'entrée en vigueur du présent accord (l'APE d'étape), les parties conviennent de l'appliquer à titre provisoire, soit conformément à leurs lois respectives soit par ratification de l'accord* » et, « *nonobstant le paragraphe précédent la partie CE et la Côte d'Ivoire peuvent appliquer l'accord, en tout ou partie, avant son application provisoire, dans la mesure où cela est possible conformément à leur législation interne.* »

Le règlement 1528 étant pris en application provisoire de l'APE d'étape, dans quelles mesures peut-on retirer le bénéfice de son application à un pays signataire ? L'article 25 alinéa 2 de la convention de Vienne sur les traités internationaux indique trois options possibles : i) soit en application des dispositions prévues dans le traité ; ii) soit en application des dispositions convenues entre les Etats ayant participé à la négociation du traité ; iii) *soit l'application à titre provisoire d'un traité ou d'une partie d'un traité à l'égard d'un Etat si cet Etat notifie aux autres Etats entre lesquels le traité est appliqué provisoirement son intention de ne pas devenir partie au traité.*

Dans le premier cas, les APE d'étape ne prévoient pas explicitement la procédure de suspension de leur application provisoire. Toutefois, on peut considérer que l'application provisoire conformément aux dispositions internes des Etats parties laisse la possibilité d'une suspension conformément aux dites dispositions internes. Dans ce cas, la Commission Européenne est en droit d'envisager le retrait de bénéfice de l'application du règlement 1528 à certains Etats, à condition qu'elle soit en conformité avec la législation communautaire. Ce qui ne serait pas le cas³⁷⁸, dans la mesure où l'argument avancé par elle, à savoir le « *retard injustifié* » dans la procédure de ratification, serait en déphasage avec le droit communautaire. Ce qui pourrait également expliquer le rejet de la proposition par le Parlement. La question qui se pose ici est celle de savoir ce qui se passera si au 1^{er} janvier 2014, délai fixé aux pays signataires de l'APE d'étape pour continuer à bénéficier des dispositions d'application provisoire, si les APE d'étape ne sont pas ratifiés ?

³⁷⁸BARTELS Lorand, L'UE et l'abrogation des préférences APE : les contraintes juridiques, *Eclairage sur les négociations*, Volume 10, Numéro 8, novembre 2011, p.1.

Etant donné qu'il n'y pas eu d'arrangements convenus et connus entre l'UE et ses partenaires lors de la négociation sur les modalités d'interruption de l'application provisoire de l'APE intérimaire, la démarche de la Commission ne s'inscrit pas dans la deuxième option offerte par la Convention de Vienne³⁷⁹. Il reste alors la troisième option qui est la dénonciation de l'APE intérimaire. Dans cette optique, un pays africain signataire de l'APE intérimaire peut décider de ne plus bénéficier des avantages du règlement 1528, ou l'UE peut décider de retirer les avantages dudit règlement à tout pays africain bénéficiaire, à la seule condition que la partie qui décide de mettre un terme à l'application provisoire du traité notifie à l'autre son intention de ne plus faire partie du traité.

Au regard de ce qui précède, si au 1er janvier 2014 les pays africains signataires d'APE intérimaires ne le ratifient pas, et que l'UE décide de mettre à exécution son projet de suspension des dispositions d'application provisoire, ceci ne pourrait légalement se faire qu'après avoir notifié formellement aux pays concernés, la volonté de l'UE de ne plus faire partie de l'APE d'étape. Au regard de la volonté affirmée de la CE de retirer le bénéfice du règlement 1528 aux pays qui n'auraient pas ratifié l'APE intérimaire signé à l'échéance arrêtée, on peut raisonnablement conclure que l'UE envisage de se retirer des APE non ratifiés au 1er janvier 2014 à moins qu'elle ne décide de violer l'article 25 de la convention de Vienne sur les traités internationaux.

Il semble utile, à ce stade, de rappeler que le développement ne doit pas rester un vœu pieux, mais conduire à une amélioration quantitative des conditions de vie, donner le droit à l'alimentation, l'accès au savoir, le droit à la santé et à un environnement non dégradé, à l'égalité de droit entre hommes et femmes, l'accès à l'eau potable et aux services publics. Les APE, les réformes qu'ils pourraient nécessiter et les mécanismes qu'ils pourraient créer, devraient faire une différence dans la capacité des gouvernements et des producteurs ACP à faire face à ces défis, et fournir des instruments de politique commerciale salutaires dans le contexte économique actuel.

³⁷⁹KOTCHO Jacob, Accord de partenariat économique : l'Union européenne voudrait-elle se rétracter ?, *Passerelles*, Volume 14, Numéro 1, Janvier-Mars 2013, p.16.

B. Vers une nouvelle politique de coopération au développement UE/ACP ?

La multiplication des débats publics autour des APE et de leur aptitude à résoudre efficacement les problèmes de développement, conjuguée à la disposition de l'AC prévoyant d'étudier (le cas échéant) les alternatives possibles (2) en vue d'un nouveau régime d'échanges entre les ACP et l'UE, ont amené de nombreux observateurs, surtout parmi la société civile, à demander une meilleure prise en compte des accords alternatifs (1) entre les ACP et l'UE³⁸⁰.

1. Des APE alternatifs

Le principe de base de tout APE alternatif est de pousser la flexibilité vis-à-vis des impératifs de compatibilité avec les règles de l'OMC, (s'agissant notamment du niveau de réciprocité), dans ses derniers retranchements et/ou d'adapter le cadre actuel des APE pour qu'ils répondent mieux à certaines préoccupations de développement.

Cette partie présentera différents scénarios d'APE alternatifs qui sont conformes à l'article XXIV du GATT ou à une version révisée de celui-ci. L'on pourrait envisager : l'APE défendu par l'UE (a), un APE « allégé » (b), un APE assorti explicitement d'un TSD, des dispositions contraignantes pour une libéralisation liée au développement (c), un APE pour les non-PMA (e), un APE « à la carte », un APE national (f) et un APE pour tous les ACP (g).

a. L'APE de base défendu par l'UE

Pour déterminer un point de comparaison aux APE alternatifs et alternatives aux APE, il est préférable de se baser sur la vision de l'APE défendue par l'UE.

L'APE de base proposé par l'UE est un accord global de libre-échange qui recouvre les échanges marchandises (y compris les produits agricoles) et les services, les questions commerciales et liées au commerce d'accès au marché ainsi que les mesures réglementaires.

³⁸⁰BILAL Sanoussi et RAMPA Francesco, *APE alternatifs et alternatives aux APE, Scénarios envisageables pour les futures relations commerciales entre les ACP et l'UE*, Rapport ECDPM, n°11, mars 2006, p.66.

Pour la Commission européenne, un APE, à l'image de n'importe quel ALE, devrait se traduire par une libéralisation de 90% de la valeur totale des échanges entre les parties. C'est exactement ce que l'UE entend par « l'essentiel des échanges » visé à l'article XXIV du GATT. L'UE applique une asymétrie favorable aux pays en développement, en tenant compte de la balance commerciale entre les partenaires³⁸¹. A maintes reprises, la Commission européenne a insisté sur le fait qu'il fallait arriver à un accord totalement conforme aux règles de l'OMC. Au bout du compte, n'importe quel APE alternatif, compatible avec les règles de l'OMC, serait acceptable pour l'UE. L'UE propose actuellement un cadre ambitieux pour l'APE, qui semble parfaitement compatible avec le sens généralement donné et la pratique suivie jusqu'ici par l'UE s'agissant des exigences de compatibilité avec les règles de l'OMC auxquelles doit se conformer tout ALE.

Une approche minimaliste des APE consisterait à se concentrer dans un premier temps sur une ouverture des marchés ACP jusqu'au seuil minimum à atteindre pour être compatible avec les règles de l'OMC, d'où l'expression « APE allégé ».

b. Un APE « allégé »

Selon le rythme et l'amplitude voulus par les pays ACP eux-mêmes, les négociations avec l'UE pourraient se centrer sur une approche à long terme destinée à résoudre les problèmes de capacités du côté de l'offre ACP et à instaurer de véritables marchés régionaux opérationnels. Cette démarche pourrait être suivie d'une nouvelle libéralisation du côté des ACP, afin de stimuler davantage leur compétitivité régionale. Comme cette approche permettrait d'exclure la plupart des marchandises actuellement protégées par des tarifs élevés et comme elle n'exigerait la suppression que sur les marchandises faiblement taxées, elle n'aurait que très peu d'effets négatifs sur la constitution de capacités régionales en vue d'approvisionner les marchés régionaux.

³⁸¹ BILAL Sanoussi, RAMPA Francesco, *APE alternatives et alternatives aux APE Scénarios envisageables pour les futures relations commerciales entre les ACP et l'UE*, Rapport ECDPM, n°11, mars 2006, p.75.

Le scénario d'APE « allégé » essaie manifestement de donner un sens extrême à la flexibilité des règles de l'OMC. Bien qu'il ne semble pas irréaliste de croire qu'une couverture des produits à 85% soit acceptable au titre de l'article XXIV du GATT, l'asymétrie proposée, de l'ordre à 50% à 60%, rendrait la libéralisation des échanges par les pays ACP concernés plutôt marginale. L'on ne sait pas très bien combien ces seuils très faibles sont calculés, ni comment calculés, ni comment ils pourraient être jugés compatibles avec les règles de l'OMC, tout comme l'allongement des périodes de transition, d'ailleurs. Etant donné qu'une libéralisation marginale est de facto contraire à l'intention d'un ALE, elle pourrait facilement être contestée par les autres membres de l'OMC.

En d'autres termes, un APE « allégé » risque de ne pas tenir ses promesses en matière de développement parce qu'il établit une scission dans les négociations, entre l'ouverture des marchés d'une part et les questions commerciales et en rapport avec le commerce (y compris le renforcement des marchés régionaux, le développement des capacités et l'offre de mesures d'accompagnement d'autre part. C'est évidemment un faux problème si, comme le prétendent de nombreux septiques, les APE sous la forme actuellement envisagée ne sont de toute façon pas en mesure de tenir leurs promesse en matière de développement.

Une des façons de permettre à un APE de répondre aux préoccupations du développement consiste à y introduire autant de flexibilité que possible sous la forme d'un Traitement spécial et différencié.

c. L'APE assorti explicitement d'un TSD

La portée et la nature des questions en rapport avec le commerce traitées par cet APE devraient également témoigner des différents niveaux de développement des différents niveaux de développement et des différentes préoccupations des ACP.

Théoriquement, une meilleure prise en compte des préoccupations de développement de chacune des parties devrait faciliter le dégagement d'un consensus régional autour des positions et des résultats des négociations. La reconnaissance explicite d'un TSD dans un APE pourrait donc faciliter le processus d'intégration régionale dans chaque région. Cela

passer néanmoins par une bonne coordination des positions régionales et par un accord sur les dispositions du TSD, sur la base de critères objectifs et transparents. Dans le cas contraire, des tensions pourraient apparaître dans une région, surtout si un TSD est accordé de manière arbitraire à un seul pays ou aux pays qui ont le plus de pouvoir de marchandage (ou les négociateurs les plus doués), au détriment des économies vraiment faibles et vulnérables.

La proposition des ACP de revoir les règles de l'OMC permettrait de conclure un APE assorti d'un TSD, qui serait dans l'esprit des APE voulus par l'UE, ouvrirait les perspectives de développement dont parle la Commission européenne et répondrait à l'attente des ACP d'une prise en compte de leurs besoins de développement spécifiques. Il permettrait en outre de poursuivre les objectifs de développement de manière plus flexible en tirant pleinement parti du caractère imprécis de l'article XXIV du GATT.

D'autres ONG, comme Oxfam International, suggèrent un autre scénario : l'introduction de dispositions contraignantes.

d. Des dispositions contraignantes pour une libéralisation liée au développement

Cette approche consisterait à asservir mutuellement des calendriers de réduction tarifaire et la fourniture de la coopération au développement inscrite dans l'APE. Les ONG et les gouvernements ACP disent que les APE doivent être des outils de développement, mais que comme ils s'accompagnent des coûts d'ajustements élevés, l'aide au développement et la mise en œuvre des APE doivent aller de pair. Pour certains pays ou régions, cela pourrait vouloir dire que des éléments spécifiques de cette aide liée au commerce devraient être fournis avant de procéder à la libéralisation des échanges (le renforcement des systèmes d'administration / de perception des taxes par exemple, là où s'attend à une très forte baisse des recettes suite à celle des tarifs). Pour arriver à une plus grande cohérence et à une plus grande complémentarité entre le contenu à caractère commercial des APE, les mesures d'accompagnement et d'ajustement nécessaires, et la fourniture réelle en temps et heure de l'appui, l'UE prendrait des engagements contraignants en termes de coopération au développement. Cet accord permettrait à un pays ACP de ne pas passer à la phase suivante de la libéralisation de ses échanges qu'après avoir reçu l'aide pour la phase en cours.

Il paraît peu probable que ces dispositions contraignantes pour une libéralisation liée au développement apparaissent dans une version révisée de l'article XXIV du GATT, car la nature libre-échangiste d'un ALE serait soumise à des critères de développement et, à tout le moins en partie, au bon vouloir des partenaires de l'ALE. De telles dispositions se prêteraient aux abus et surtout de la part de partenaires qui chercheraient à déguiser un accord préférentiel ou une libéralisation partielle en ALE.

Théoriquement, les seuils de développement contraignants et les promesses de soutien, pour autant qu'ils soient convenablement définis, constituent la meilleure garantie d'un APE au service du développement. Toute la difficulté consistera cependant à définir les critères de seuil et/ou d'accompagnement qui seront les plus propices au développement des économies ACP.

Les APE n'offrent pas le même attrait pour tous les pays. Des pays ACP non-PMA pourraient être les seules parties à un APE.

e. Un APE uniquement pour les ACP non-PMA

Dans ce scénario, les pays ACP moins avancés conserveraient tout simplement les avantages dont ils jouissent déjà au titre de l'initiative TSA du SPG de l'UE, qui leur donne un libre accès au marché communautaire.

Cette scission entre pays ACP PMA et non-PMA permettrait à tous les pays ACP de préserver ou d'améliorer leur accès aux marchés en vertu de régimes commerciaux compatibles avec les règles de l'OMC. Les APE devraient appliquer les prescriptions relatives aux ACR de l'article XXIV du GATT, le régime TSA étant pour sa part un élément du SPG de l'UE qui répond aux exigences de la clause d'habilitation³⁸².

³⁸² Le dispositif TSA est principalement couvert par l'article 2 (d) de la clause d'habilitation, qui autorise qu'un « traitement spécial soit accordé aux pays en voie de développement les moins avancés dans le contexte de toute mesure générale ou spécifique en faveur des pays en voie de développement. »

Le principal inconvénient de cette option est d'hypothéquer gravement le processus d'intégration régionale des ACP, puisqu'il y aurait dans chaque région des pays (non-PMA) qui seraient parties à un ALE / APE avec l'UE, et d'autres (PMA) qui maintiendraient leurs entraves aux échanges en provenance de l'UE. Difficile dans ces conditions d'imaginer la mise en œuvre d'un réel programme d'intégration régionale, quelle que soit la région ACP³⁸³. Une union douanière, par exemple, ne serait pas envisageable dans ce cas de figure, puisque tous les membres régionaux devraient appliquer le même tarif extérieur commun. La fixation de droits de douane différenciés pour les importations en provenance de l'UE en fonction de leur destination demanderait de facto l'établissement de règles d'origine et de contrôles aux frontières au sein de la région, ce qui va à l'encontre du principe même d'union douanière³⁸⁴.

Ce scénario se concentre principalement sur l'accès classique aux marchés pour les marchandises, le principe selon lequel le nouvel accord commercial ACP-UE ne doit laisser aucun pays ACP dans une situation moins avantageuse que celle dont il bénéficiait dans le cadre de Cotonou et sur la question de la compatibilité avec les règles de l'OMC. En effet, les PMA des ACP bénéficient déjà de l'initiative TSA en vertu du SPG de l'UE et ne doivent donc pas accorder de réciprocité pour conserver leur accès préférentiel au marché communautaire, contrairement aux pays ACP du type non-PMA, qui ont besoin d'un nouveau régime commercial pour remplacer le système de préférences de Lomé/Cotonou.

³⁸³ Dans son rapport consacré aux accords commerciaux entre l'UE et les pays ACP, la commission du développement international de la Chambre des Communes note ce qui suit :

Le Secrétariat au développement international (DFID) considère que dans le cas où les PMA choisiraient de ne pas négocier un APE, l'intégration régionale s'en trouverait très, très compliquée. Nous ne pensons pas qu'il faille compliquer la vie des PMA. Le TSA devrait être une véritable option pour eux. Et ils ne devraient pas être tenus d'offrir un accès commercial réciproque à l'UE tant qu'ils n'ont pas quitté le statut de PMA. L'initiative TSA ne doit pas entrer en conflit avec les initiatives d'intégration régionale des ACP, surtout lorsqu'on sait toute l'importance qu'attache la DG Commerce à cette intégration. (Librement traduit, HCIDC, 2005, p.16, para.38)

³⁸⁴ Ce cas de figure est toutefois possible dans la réalité, bien qu'il soit hautement indésirable. C'est le cas de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), où l'Afrique du Sud a conclu un accord de libre-échange avec l'UE (l'Accord sur le commerce, le développement et la coopération) tandis que le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland, qui sont également membres de la SACU, bénéficient d'un accès préférentiel au marché de l'UE en vertu de l'Accord de Cotonou et sont en train de négocier un APE dans le cadre de la SADC.

En choisissant de se désister des APE au profit de l'option TSA, les PMA des ACP éviteraient les coûts d'ajustement et autres effets négatifs d'une libéralisation réciproque des échanges, qui seraient sans doute plus prononcés dans des pays plus pauvres. Avec des capacités de production, de développement des institutions et des infrastructures généralement plus faibles, les pays les plus pauvres sont en effet moins aptes à jouer le jeu de la concurrence et à ajuster leurs économies dans un marché ouvert aux importations de l'UE ; ils sont donc plus susceptibles de pâtir des effets négatifs induits par l'introduction d'un accord de libre-échange réciproque.

Mais en choisissant l'initiative TSA, les PMA des ACP renoncent du même coup aux avantages potentiels d'un APE, comme le prétend l'UE³⁸⁵. TSA est en outre une initiative unilatérale de l'UE, qui fait partie de son SPG et qu'elle peut interrompre à tout moment. Les PMA des ACP n'ont par conséquent aucune garantie juridique qu'ils continueront de bénéficier ad vitam eternam d'un accès préférentiel au marché de l'UE, hors contingent et en franchise de droits, ce qui laisse planer un certain doute.

Tous les pays ACP ont engagé la négociation d'un APE. Le désistement des PMA n'est donc officiellement pas à l'ordre du jour ; ce scénario reste néanmoins l'un des plus plausibles si quelques (ou l'ensemble des) PMA des ACP considéraient que leur intérêt se situe ailleurs que dans un APE. La Commission européenne, bien que défavorable à cette conclusion, ne s'y opposerait pas.

Un autre scénario repose sur la variation des niveaux de développement au sein d'une même région ACP et sur l'existence d'intérêts économiques offensifs et défensifs variable suivant les pays.

³⁸⁵ Les règles d'origine de l'initiative TSA sont en outre moins généreuses que celles du régime commercial de Cotonou (notamment en ce qui concerne le cumul), ce qui pourrait expliquer pourquoi les PMA des ACP recourent si peu à cette initiative, et que celles qui seront probablement inscrites dans les APE.

f. L'APE à la carte

De nombreux négociateurs et gouvernements ACP ne cessent de répéter qu'un APE, quelle que soit sa forme, devra tenir compte de ces différences et y répondre par des aménagements appropriés en termes de flexibilité.

L'approche « à la carte », soutenue de vive voix par les pays ACP du Pacifique, pousse cette flexibilité à l'extrême. Elle envisage la conclusion d'accords séparés pour chaque composante d'un APE (commerce des marchandises et des services, investissements, facilitation des échanges, d'éventuels accords sectoriels pour la pêche, etc.). Cette architecture souple propose à chaque pays ACP de choisir son menu « à la carte » : tous les pays d'une même région devraient signer un « accord-cadre » énonçant les principes qui régissent la relation APE, mais chacun d'eux serait libre de ne souscrire qu'aux « accords subsidiaires » pour lesquels il est disposé à s'engager. Les pays ACP du Pacifique, par exemple, affichent une grande hétérogénéité de taille, de niveau de développement, de revenus, de disposition à s'engager dans un accord de libre-échange réciproque et d'arguments à faire valoir dans les négociations. Il se pourrait donc que certains États ACP du Pacifique qui ne sont pas encore prêts à signer un accord de libre-échange réciproque des marchandises avec l'UE souhaitent néanmoins conclure un accord sur la pêche, par exemple, et que d'autres qui sont disposés à instaurer le libre-échange sur les marchandises ne soient pas prêts à conclure un accord sur le commerce des services avec l'UE. Un système « à la carte » permettrait à tous les pays d'une même région de participer à un APE qui tiendrait compte de leur grande diversité et laisserait suffisamment de flexibilité pour contrer les effets potentiellement négatifs de la réciprocité.

Pour que ce scénario soit compatible avec les règles de l'OMC, les engagements de libéralisation réciproque seraient repris dans les accords subsidiaires relatifs au commerce des marchandises et au commerce des services. Ces accords seraient les seuls à être notifiés à l'OMC au titre de l'article XXIV du GATT. En vertu de l'architecture « à la carte » de l'APE, « l'accord-cadre » exclurait, en revanche, tout engagement spécifique de libre-échange réciproque des marchandises et des services pour qu'il ne soit pas nécessaire de le notifier à l'OMC.

L'approche « à la carte » soulève des questions, tant à propos des parties constitutives que de l'architecture d'un APE régional. Le fait qu'un ou plusieurs pays d'une même région ACP puissent ne pas souscrire à l'accord subsidiaire sur le commerce des marchandises ou des services (en se désistant très probablement, du moins temporairement, des dispositions du SPG/TSA) risque d'hypothéquer l'ensemble du processus d'intégration régionale. À supposer en outre que les ACP et l'UE conviennent que les éléments non commerciaux de l'APE puissent être dissociés de l'accord sur le commerce des marchandises et des services, on ne voit plus très bien pourquoi ces accords subsidiaires (investissements, facilitation des échanges, éventuels accords sectoriels pour la pêche, etc.) ne pourraient pas se négocier en dehors du cadre de l'APE, tout simplement. Une approche aussi souple du nouveau partenariat pourrait en effet se traduire par un détricotage complet des APE, les nouveaux accords envisagés par l'article 36 de l'Accord de Cotonou se réduisant aux échanges, tous les autres volets de la coopération étant traités en dehors des APE. Il s'agit donc d'analyser et de considérer avec soin l'impact et l'à-propos d'un tel scénario, surtout du côté des pays qui s'inquiètent vivement des effets potentiels d'un accès réciproque aux marchés.

Un scénario « à la carte » qui conserverait les deux éléments (même sous des volets séparés) dans le même APE rendrait sans doute celui-ci plus attractif. Primo, pour ceux qui craignent que les APE ne soient synonymes que de réciprocité, de libéralisation des services et de questions de Singapour, l'approche « à la carte » serait un bon choix stratégique pour convaincre l'UE que ses engagements ne doivent pas seulement concerner l'ouverture des marchés dans le cadre des APE, mais aussi des domaines de développement comme les investissements, la facilitation / la promotion des échanges, les mesures de renforcement de la compétitivité et des accords sectoriels dans le tourisme ou l'agriculture. Secundo, ces APE auront plus de valeur pour les régions et pays qui exigent des dispositions fermes pour le traitement spécial et différencié, ainsi qu'une plus grande flexibilité afin de répondre à des intérêts économiques divergents et à différents niveaux de préparation à la réciprocité.

La faisabilité politique de ce scénario reste incertaine. Coté ACP, on craint que d'éventuelles disparités de traitement entre les pays, du point de vue de l'accès au marché et des domaines non commerciaux, ne fassent voler les régions ACP en éclats. Côté UE, il n'est sans doute pas

désirable de négocier différents sujets avec des groupes de pays variables au sein d'une même région.

g. L'APE national

Les pays ACP ont tous choisi de se regrouper par région pour négocier les APE avec l'UE. Même les pays qui ne relèvent pas officiellement d'une entité régionale ACP, comme la Mauritanie en Afrique de l'Ouest et Sao Tome et Principe en Afrique centrale, ont décidé de passer par un groupement régional (respectivement la CEDEAO et le CEMAC) pour négocier. A priori, les APE devraient donc s'appuyer sur des processus d'intégration régionale, comme le prévoit l'Accord de Cotonou, et donc être une affaire régionale.

La conclusion des APE pourrait toutefois donner lieu à un autre scénario. Deux considérations entrent ici en jeu. Premièrement, l'argument légaliste. Même si les pays ACP ont choisi de négocier par région, aucun d'entre eux n'est membre d'une union douanière au sens de l'article XXIV du GATT³⁸⁶. Les régions ACP qui négocient des APE (CARIFOUM, CEDEAO+, CEMAC+, Afrique de l'Est et australe, SADC- et Pacifique) ne constituent par conséquent pas des territoires douaniers au sens de l'article XXIV du GATT. Il s'ensuit que chaque pays ACP devra signer individuellement un APE avec l'UE et se conformer aux obligations de l'article XXIV du GATT³⁸⁷. Cette signature individuelle pourrait n'être qu'un simple point de procédure si les accords sont harmonisés au niveau régional en vertu d'un schéma d'APE régional.

³⁸⁶ Les rares unions douanières qui existent entre pays ACP (UEMOA, Communauté d'Afrique de l'Est, Union douanière d'Afrique australe, etc.) n'ont pas été notifiées à l'OMC au titre de l'article XXIV du GATT, mais bien de la clause d'habilitation, à l'exception notable de l'Accord du CARICOM, qui a été notifié en vertu de l'article XXIV du GATT comme accord intérimaire en vue de la formation d'une union douanière (L/4083 du 14 octobre 1974).

³⁸⁷ Dans le cas d'APE nationaux, il y aurait un autre problème juridique de conformité aux règles de l'OMC pour les 23 pays ACP qui ne sont pas membres de l'Organisation. Quelles sont les obligations d'un pays qui n'est pas membre de l'OMC dans un ALE bilatéral ? Quel sens recouvre l'expression « compatible avec l'OMC » dans ce cas ?

Le fait de devoir notifier chaque APE, par pays, à l'OMC pourrait néanmoins être lourd de conséquences. Le point de référence (surtout pour déterminer le seuil de « l'essentiel des échanges », le degré d'asymétrie, la couverture des produits et la période de transition) devrait se situer à l'échelon national, et non régional. Suivant la situation, on pourrait donc avoir soit une plus grande flexibilité pour les pays qui souhaitent un TSD dans leur APE, soit des contraintes plus rigoureuses. Il faudrait donc une analyse au cas par cas. Curieusement, ce point n'a encore jamais été évoqué par les négociateurs des deux parties, qu'ils soient ACP ou UE.

La deuxième considération est de nature stratégique. Bien que tous les pays ACP aient choisi de négocier les APE au niveau régional, l'un d'entre eux pourrait parfaitement se retirer des négociations commerciales, soit pour négocier une alternative aux APE, soit pour conclure un APE à des conditions qui lui seraient propres. C'est ici que les singularités nationales risquent de changer la donne. Les économies petites et vulnérables pourraient être tentées de conclure un APE « national » qui corresponde mieux à leurs besoins et à leur conjoncture.

La proposition des ACP du Pacifique va dans le même sens, puisque les APE « à la carte » peuvent parfaitement se traduire par des accords nationaux entre les pays du Pacifique et l'UE, sous la houlette d'un APE générique régional. La taille et le pouvoir de négociation de ces économies sont probablement aussi des facteurs clés. Si le Nigeria se désistait de l'APE de la CEDEAO, par exemple, il est fort probable que l'UE conclurait avec cette puissance économique régionale un APE spécifique, en marge de celui de la CEDAO. Sauf à être coordonnés au niveau régional, comme le propose le scénario « à la carte » des pays ACP du Pacifique, des APE nationaux risquent de perturber fortement l'intégration régionale.

Après la signature de l'Accord de Cotonou, quelques pays et régions ont passé beaucoup de temps à plaider la cause d'un APE tous-ACP, idée finalement rejetée par l'Afrique Centrale et de l'Ouest, de même que par l'UE.

h. Un APE tous ACP

Tout APE devra se conformer à l'article XXIV du GATT, quelle que soit sa configuration géographique, même s'il s'agit d'un APE tous-ACP/UE. Cet accord devra en revanche être notifié à l'OMC par chaque territoire douanier (pays ou région), et non par le Groupe ACP dans son ensemble. C'est avant tout un point de procédure.

Ce scénario serait bon pour le processus d'intégration régionale de chaque sous-région ACP, de même que pour la cohésion du Groupe ACP dans son ensemble.

En termes de développement, les principaux avantages et inconvénients potentiels de ce scénario sont les mêmes que ceux de l'APE standard. Les effets particuliers sur le développement dépendront du champ d'application et de la couverture de l'APE, de même que de la flexibilité à l'égard d'un TSD. La principale différence, c'est qu'en signant un APE commun, le Groupe ACP pourrait accroître son pouvoir de négociation, à condition de ne pas se désunir.

Un autre ensemble de scénarios repose sur l'abandon du cadre de libéralisation réciproque des échanges de l'article XXIV du GATT.

2. Quelques scénarios alternatifs aux APE

Ces scénarios reposent sur l'abandon du cadre de libéralisation réciproque des échanges conformément à l'article XXIV du GATT qui régit les Accords Commerciaux Régionaux (ACR). Ils proposent des alternatives aux APE en vertu desquelles l'UE accorderait un accès préférentiel aux produits ACP sur son marché sans rien exiger en retour (aucune réciprocité).

L'on peut envisager par exemple : Un accord de libre-échange incomplet (a), un SPG amélioré (b), un TSA pour tous (c) ou le maintien du statu quo (d).

a. Un ALE incomplet

Plusieurs sujets inquiètent : le détournement des courants commerciaux que risque de provoquer un APE, la tendance, chez certains pays ACP, à reporter des réformes économiques

indispensables et à maintenir des tarifs élevés sur certains produits, les effets négatifs que pourrait avoir une libéralisation précipitée, manquant de flexibilité et privée de mesures d'accompagnement adéquates (l'aide au commerce par exemple), et la perte de recettes fiscales qu'entraîneraient l'élimination complète des tarifs.

Conscient de ces limites, Hoekman propose une solution originale : les pays ACP concluraient des APE avec l'UE sans être tenus de libéraliser substantiellement l'ensemble des échanges entre eux³⁸⁸. Dans leur abord des APE, les pays ACP ont actuellement tendance à essayer d'exempter le plus possible de produits dits « sensibles » du calendrier de libéralisation des tarifs, afin de limiter les effets négatifs de leur élimination (surtout sur les recettes fiscales) Hoekman suggère plutôt aux pays ACP de libéraliser progressivement tous leurs produits, selon le régime de la NPF. L'objectif est que les partenaires du Nord n'accordent des mesures aux pays en développement qu'en échange de promesses de libéralisation des échanges. Une des caractéristiques essentielles de cette option est de ne plus obliger les pays ACP à libéraliser totalement leurs échanges. Ils pourraient par exemple libéraliser, à hauteur d'un droit uniforme NPF de 10% comme le suggèrent Hinkle et Newfarmer, en évitant ainsi tout détournement des courants commerciaux tout en conservant un coussin de protection et un « espace politique »³⁸⁹.

Pour que ce scénario soit valable, il faudrait considérablement modifier les règles de l'OMC, soit au niveau de l'article XXIV du GATT soit au niveau de la clause d'habilitation, car elle contrevient manifestement aux deux. Une autre solution serait d'obtenir une dérogation temporaire pour faciliter la transition vers un ALE complet. Quant à obtenir une dérogation permanente, cela est envisageable, mais cela reviendrait ni plus ni moins à changer de facto les règles de l'OMC.

³⁸⁸HOEKMAN Bernard, *Designing North South Trade agreements to promote economic development*. Document presented to International Trade Roundtable, 2005 the WTO at 10 years: The regional challenge to multilateralism, Bruxelles, 27-28 juin 2005, disponible en ligne sur http://mba.tuck.dartmouth.edu/cib/itr_2005_pdf/Hoekman.pdf.

³⁸⁹BILAL Sanoussi et RAMPA Francesco, *APE alternatifs et alternatives aux APE, Scénarios envisageables pour les futures relations commerciales entre les ACP et l'UE*, Rapport ECDPM, n°11, mars 2006, p.97.

Ce scénario permettrait de favoriser une plus grande ouverture des marchés ACP sans qu'aucun partenaire ne soit discriminé, tout en affectant en rien le processus d'intégration régionale.

L'alternative aux APE la plus communément évoquée est celle du système des préférences généralisées de l'UE,³⁹⁰ sous une forme ou une autre.

b. Un SPG amélioré

Actuellement, le système d'échange de l'UE se compose des ALE, l'Accord de Cotonou et du SPG, y compris sous sa forme particulière de l'initiative TSA pour les PMA, et des droits issus du régime de a NPF. Avec la fin du régime de préférences de Cotonou, les options qui s'offrent aux pays ACP en vertu du régime de préférence actuel de l'UE sont un ALE/ un APE ou le SPG/ l'initiative TSA.

Tenant compte des difficultés qu'entraînerait une réforme de l'article XXIV du GATT et de l'éventuelle opposition de certains membres de l'OMC, beaucoup, surtout parmi les fonctionnaires de la Commission européenne, considèrent le SPG de l'UE comme la seule véritable alternative aux APE :

- les ACP non-PMA bénéficieraient des dispositions générales du SPG pour les PED, ou d'un plus grand accès au marché pour autant qu'ils satisfassent aux conditions aux conditions d'encouragement au développement durable et à la bonne gouvernance prévues par les dispositions du SPG amélioré, tandis que
- les PMA des ACP tomberaient sous le coup des dispositions spéciales du SPG accordées à tous les PMA.

La Commission européenne considère le SPG comme une solution inférieure à un APE, un « pis-aller », car il s'agit d'un régime unilatéral qui ne couvre que les questions d'accès au marché (c'est-à-dire les droits d'importation et les restrictions quantitatives sur les

³⁹⁰Règlement SPG n°980/2005, disponible en ligne sur http://europa.eu.int/comm/trade/issues/global/gsp/index_fr.htm .

marchandises), alors que les APE ajoutent la dimension développement et cherchent également à couvrir les services et s'attaquer aux entraves techniques et liées aux échanges.

Vu les effets négatifs que des engagements de libéralisation réciproque pourraient avoir pour les ACP, ce scénario offre l'immense avantage de permettre à l'UE de justifier ce nouvel accord commercial à l'OMC non pas au titre de l'article XXIV mais de la clause d'habilitation, laquelle n'exige aucune réciprocité de la part des ACP. Il est certainement moins ambitieux que les APE, et donc incompatible avec les projets actuels de la Commission européenne.

Pour ce qui est de l'accès nominal au marché communautaire, c'est incontestablement l'initiative TSA qui offre le meilleur cadre d'échanges.

c. L'initiative TSA pour tous

Les bénéficiaires jouissent d'un accès au marché de l'UE en franchise de droits et hors contingents sans qu'aucun élément de réciprocité ne soit exigé en retour. Plutôt que de limiter ce régime aux PMA, pourquoi ne pas envisager des scénarios qui l'étendent à tous les pays (y compris les non-PMA), au groupe des pays les plus pauvres (G90) ou à tous les pays en développement³⁹¹.

L'octroi d'un traitement TSA sans réciprocité à tous les pays ACP y compris les non-PMA, serait en infraction avec les règles actuelles de l'OMC : il opérerait une discrimination artificielle entre les PED, ce qui serait une violation de la clause d'habilitation, et il oublierait la question de l'élimination des entraves aux échanges « sur l'essentiel des échanges » entre les parties, ce qui serait une violation de l'article XXIV du GATT. La seule solution dérogation serait d'obtenir une dérogation de l'OMC ou un changement de ses règles.

Proposer un TSA à tous les pays en développement reviendrait ni plus ni moins à remplacer le SPG de l'UE par les seules dispositions du TSA. Cette solution serait bien entendu compatible avec la clause d'habilitation, mais elle ouvrirait les marchés de l'UE à de gros

³⁹¹BILAL Sanoussi et RAMPA Francesco, *Opt.cit.*

exportateurs concurrentiels comme le Brésil, la Chine et l'Inde, pour ne citer qu'eux. Elle a donc très peu de chance de voir le jour.

Une dernière option consisterait à prolonger le régime de préférences actuel de Lomé/Cotonou.

d. Le maintien du statu quo

Maintien du statut quo, une dernière option consisterait à prolonger le régime de préférences actuel de Lomé/Cotonou. Ceci suppose, en principe, que l'OMC accorde une dérogation ou qu'elle modifie ses règles. Vu l'engagement contraignant pris par les ACP et l'UE et l'instance avec laquelle l'UE demande de signer un nouveau régime commercial compatible avec les règles de l'OMC, cette option paraît néanmoins invraisemblable. L'UE n'aurait d'autre choix que de demander une dérogation pour maintenir les préférences de Cotonou ou de proposer, avec les ACP, une modification des règles de l'OMC pour permettre une perpétuation du régime préférentiel de Lomé/Cotonou. A nouveau, l'UE et plusieurs membres de l'OMC ne semblent pas vouloir emprunter cette voie ; le maintien du statu quo apparaît donc comme un scénario hautement improbable. Ce scénario ne constituerait pas une alternative mais un léger report.

En dehors de la question essentielle de la compatibilité avec les règles de l'OMC, l'UE semble croire que son régime préférentiel unilatéral envers les ACP n' pas réussi à promouvoir le développement de ces pays et qu'il faudrait par conséquent le remplacer par un nouveau paradigme : les APE.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Un effet pervers ou simplement négatif de la chute du communisme pour les PVD tient à la nécessité pour l'Union européenne de consentir un effort considérable pour les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). L'Europe ne peut multiplier ses engagements à l'infini et il est à craindre que les PVD ne passent au second plan des demandeurs d'aide. Nombre des membres de l'Union peu habitués aux relations particulières avec le tiers-monde, ne voient pas l'intérêt de prolonger un effort financier coûteux et réputé à fonds perdus et préféreraient voir concentrer l'aide sur les seuls « frères de l'Est »³⁹².

Par ailleurs, l'émergence des BRICS crée un profond bouleversement dans les relations internationales. L'on n'est plus dans le monde bipolaire de la Guerre froide.

Depuis un certain temps, la Chine se présente comme un potentiel partenaire de l'Afrique en matière commerciale et économique. Ce qui fait dire à certains que la Chine constitue une menace sérieuse des intérêts des pays occidentaux en Afrique.

Tout ce qui précède pose aujourd'hui le problème de la pertinence des relations UE-ACP dans un monde multipolaire.

La mise en œuvre des APE entre l'UE et les Etats ACP n'entérine-t-elle pas la fin d'un système conçu par souci de rattrape économique ? Les APE posent avec acuité la suite des relations ACP-CE après 2020.

³⁹²BLUMANN Claude, Conclusion générale, in PERROT Danielle (dir), (2007), *Les relations ACP/UE : après le modèle de Lomé : quel partenariat ?* p. 510.

CONCLUSION GENERALE

Les Conventions de Lomé, très situées dans leur contexte politique et historique, ont subi l'usure du temps. La dernière en date, celle de 1989, est encore, si l'on peut dire, un texte de l'ancien temps, un texte antérieur aux grands bouleversements de la fin du XXème siècle et du deuxième millénaire, antérieur à la dé-communisation, antérieur aussi à la mondialisation, antérieur aussi à l'affaiblissement relatif mais bien réel du tiers-monde sur la scène internationale.

Le système de Lomé avait au fil du temps montré ses faiblesses : des préférences commerciales accaparées par les plus riches des ACP, la majeure partie d'entre eux et notamment les moins favorisés ne pouvant alors en bénéficier que de manière générale ; des préférences au demeurant érodées du fait de la politique mondiale de désarmement douanier. Les systèmes STABEX et SYSMIN ne parviendront pas à enrayer le phénomène mondial de détérioration des termes de l'échange avec à la clé une baisse constante des cours des matières premières. Les nombreuses coopérations mises en place n'aboutiront pas dans leur tentative sans cesse renouvelée de faciliter le décollage économique des pays ACP, de plus en plus aspiré dans la spirale de la pauvreté, alors que nombre d'autres pays en développement, moins soutenus par la Communauté européenne, réussiront à se frayer un chemin vers la sortie du tunnel.

Parallèlement le contexte international connaît des bouleversements sans précédent. Conçues à l'époque d'un certain tiers-mondisme triomphant, soutenues avec plus ou moins de vigueur par l'Union soviétique, les Conventions de Lomé vont souffrir durement de l'effondrement du bloc socialiste, « allié objectif » même non dénué d'arrière-pensées des pays en voie de développement.

Les Conventions de Lomé n'ont pas donné les résultats attendus depuis 1975. Il est vrai aussi que les problèmes de dépendance, de spécialisation et marginalisation de certains Etats ACP persistent et doivent être réglés, mais il paraît aussi improbable que les APE tels que présentés par la Commission, soient un remède approprié et surtout une solution durable à ces problèmes compte tenu du fait que, au moins à court et moyen terme, ils laisseront une large partie des pays ACP non PMA dans des difficultés économiques sévères pouvant seulement se résorber avec des aides financières européennes non permanentes.

A cet égard pour conclure, l'Union européenne a commis deux erreurs.

Premièrement, le fait de croire que le modèle d'intégration commerciale de l'Europe est exportable dans les pays ACP et que sa réussite est assurée en peu de temps, alors même que le processus a pris du temps avec l'Union européenne. L'analyse économique réalisée avec des études d'impact ont montré que, même dans un cadre optimiste, les risques que prendraient les pays ACP en acceptant les APE sont trop élevés à court et moyen terme.

La deuxième erreur a été de croire que les APE étaient un outil de développement à long terme et qu'ils assuraient de bonnes relations à long terme. Or, il existe une contradiction flagrante entre vouloir aider les pays ACP à se développer de façon durable et mettre en place des mécanismes comme l'introduction de la réciprocité qui aura des effets négatifs sur leurs économies.

Il existe aussi une divergence d'intérêts entre l'UE et les ACP sur les objectifs de développement des APE. En aidant les pays ACP à créer des liens régionaux et même multirégionaux plus étroits, l'UE pourrait véritablement favoriser l'intégration des ACP dans l'économie mondiale par le commerce et ses bénéfices.

Faut-il préserver l'Accord de Cotonou ? A la lecture de ce qui précède, cette question n'est pas dénuée de sens. Les espoirs nés en 2000 tardent en effet à se concrétiser. Au contraire, une rapide évaluation des treize années qui viennent de s'écouler ne laisse rien présager de bon pour ceux qui misaient sur la construction d'un partenariat solide entre l'Europe et les

ACP, un partenariat mis au service d'un développement durable construit avec et pour les populations de pays dont la plupart comptent parmi les plus pauvres de la planète.

En cause le « tout au commerce » qui tient lieu de dogme européen, autour duquel l'UE cherche à organiser l'ensemble des composantes de l'accord. Le commerce, éventuellement soutenu par certaines mesures sélectives de libéralisation, peut être un levier de développement. Mais pas le seul. Et pas nécessairement le premier. Il ne peut en outre se développer sans un réel contrôle des Etats ACP embarqués de gré ou de force dans la mise en place des Accords de partenariat économique dont bien des observateurs craignent les conséquences économiques, sociales et environnementales. L'Europe est passée d'une volonté de promouvoir les initiatives de développement des ACP à un marchandage commercial où la coopération et le dialogue politique servent avant tout de bâton pour imposer des politiques de libéralisation et de carotte pour en réparer les dégâts.

Parallèlement, l'Europe cherche à utiliser Cotonou pour impliquer les ACP dans ses politiques de sécurité et de contrôle des migrations. Certains observateurs y voient la mise en place de mécanisme que rendra indispensable une déstabilisation politique et sociale progressive des pays concernés : les difficultés qui naîtront des APE ne risquent-elles pas d'accroître les courants migratoires et les tentations terroristes ?

L'évolution de Cotonou s'inscrit ainsi dans les priorités dont l'Europe habille ses relations extérieures avec le monde entier afin de promouvoir à la fois les intérêts de ses grands opérateurs économiques et sa place sur l'échiquier stratégique mondial. Face à la Chine, aux Etats-Unis, au Japon...et dans les grandes enceintes comme l'organisation mondiale du commerce, les attentes des pays ACP ne font pas le poids.

Cette évolution se traduit dès lors par un affaiblissement constant des valeurs que l'Accord de Cotonou se proposait de concrétiser : un dialogue UE/ACP sur pied d'égalité, une participation active de la société civile, la construction d'un développement porté par les Etats concernés et balisés par la promotion de tous les droits humains, entre autres.

L'existence même de l'accord semble remise en question : à la volonté de bâtir une vaste association entre les deux blocs se substitue la priorité de tisser un réseau d'accords commerciaux qui comportent, à leur tour, divers espaces de coopération et de dialogue. Ceux-ci se posent de facto en concurrents des institutions établies par l'accord global et qui constituaient jusqu'ici l'architecture du partenariat UE/ACP.

Les négociations APE, tout comme les priorités données au Fond européen de développement (FED) montrent malheureusement que Cotonou reste avant tout l'expression d'une volonté unilatérale européenne d'imposer à coups de cadeaux et de menaces les politiques décidées à Bruxelles³⁹³. Certes, le Groupe ACP, par son hétérogénéité, ses contradictions et parfois son absence de dynamisme, est peu à même de contrer cette tendance. Il faut pourtant constater qu'au cours des dernières années, marquées par de multiples tensions causées notamment par les négociations commerciales et qui ont entamé sérieusement le capital de sympathie dont disposait l'UE, les ACP ont redressé progressivement la tête. D'où peut-être le désintérêt croissant que l'Europe semble manifester à leur égard. Il faut dire que durant la même période, elle a aussi intégré dix nouveaux membres peu enthousiastes face à des pays avec lesquels, ils n'ont aucune histoire commune et pour qui les valeurs véhiculées par Cotonou ne vont pas nécessairement de soi.

La promotion sans concession des APE, alliée à la construction des partenaires entre l'UE et, d'une part, l'Afrique, d'autre part, l'Amérique latine et les Caraïbes, processus nantis d'espaces de dialogue et d'institutions qui concurrencent les dynamiques voulues par Cotonou, dépècent d'une certaine façon le Groupe ACP. De là à envisager sa disparition et l'évaporation de l'Accord de Cotonou, il n'y a qu'un pas.

Nous n'en sommes certes pas (encore) là. Mais certaines craintes ramènent à la question de départ : faut-il préserver à tout prix une dynamique qui se fourvoie à ce point ? De nombreux acteurs concernés, notamment au sein de la société civile, continuent de soutenir Cotonou, malgré ses imperfections, malgré ses évolutions. Pourquoi pas ? Parce que les principes

³⁹³ABBAS Medhi, Une reconnexion asymétrique : le cas des APE entre l'UE et les ACP, *Revue La Chronique des Amériques*, n°1, janvier 2008, p.6.

enchâssés dans l'accord (partenariat, participation des acteurs non étatiques, appropriation des politiques de développement...) sont éminemment estimables. Abandonner Cotonou comporte le danger de « jeter le bébé avec l'eau du bain » au profit de nouvelles et incertaines dynamiques qui, risquent de traduire encore plus les intérêts dominants en Europe.

En outre, malgré ses défauts, le Groupe ACP a montré en certaines occasions qu'il pouvait former un acteur collectif susceptible de peser au niveau mondial face aux politiques catastrophiques des institutions internationales qui ont conduit à la crise économique actuelle.

Les institutions comme l'Assemblée paritaire ou le Conseil de ministres UE-ACP sont assurément perfectibles mais constituent de précieux outils de dialogue qu'il faudrait renforcer plutôt que marginaliser.

Les efforts menés par les ONG du Nord comme du Sud en soutien aux initiatives des peuples ACP risquent de souffrir de plus en plus des tendances actuelles soumises aux intérêts commerciaux et stratégiques qui dominent les politiques européennes se développent et mènent au démantèlement de Cotonou. Au côté de l'indispensable solidarité concrète que doivent développer organisations européennes et pays ACP, le combat commun pour défendre la dynamique de Cotonou et ramener l'Accord à ses principes fondamentaux devient une urgence.

ANNEXES

Annexe 1 : Evolution de la coopération UE/ACP

<u>Cadre juridique</u>	<u>Dispositif</u>
25 mars 1957 : Traité de Rome instituant la CEE, partie IV	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place de l'Association des pays et territoires d'outre-mer (APTOM) dans la partie IV du TCEE - Premier Fonds européen de développement (FED)
1963 - 1975 : Conventions de Yaoundé	<ul style="list-style-type: none"> - Domaines d'intervention : commerce, coopération financière et technique - Institution d'un FED en vue de financer la construction d'infrastructures économiques et sociales pour les Etats nouvellement indépendants
28 février 1975 : Convention de Lomé I	<ul style="list-style-type: none"> - Tryptique institutionnel : Conseil des ministres (membres du Conseil, de la Commission, des gouvernements étatiques ACP), Comité des Ambassadeurs (COREPER et des missions permanentes ACP auprès de l'UE), Assemblée paritaires (parlementaires européens et des Etats ACP) - Préférences commerciales non réciproques pour tous les produits industriels et certains produits agricoles - Protocoles pour des produits primaires - STABEX - Protocoles des politiques structurelles
31 octobre 1979 : Convention de Lomé II	<ul style="list-style-type: none"> - SYSMIN
8 décembre 1984 : Convention de Lomé III	<ul style="list-style-type: none"> - Emergence de la dimension politique : autosuffisance et sécurité alimentaire deviennent des enjeux majeurs - Droits de la deuxième génération - L'approche devient davantage fonctionnelle : intervention par acteur
15 décembre 1989 : Convention de Lomé IV	<ul style="list-style-type: none"> - Politisation du volet économique : conditionnalité (respect des droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit) - Plan d'ajustement structurel - Insertion de la clause fondamentale - Nouvel outil : Programme indicatif national (PIN) permet de définir les objectifs de développement et leur modalité de financement par le FED - Poursuite des politiques structurelles en matière d'éducation et de santé, prise en compte de la dimension environnementale
4 novembre 1995 : Accord de Maurice dit de Lomé IV bis	<ul style="list-style-type: none"> - Insertion de la clause essentielle
20 novembre 1996	<ul style="list-style-type: none"> - Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du XXIème siècle : Défis et options pour un nouveau partenariat
23 juin 2000	<ul style="list-style-type: none"> - Accord de partenariat entre l'UE et les ACP dit de Cotonou

Annexe 2 : Extraits de l'Accord de Cotonou

Annexe 3 : La clause d'habilitation

TRAITEMENT DIFFERENCIE ET PLUS FAVORABLE, RECIPROCITE ET PARTICIPATION PLUS COMPLETE DES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT³⁹⁴

Décision du 28 novembre 1979 (L/4903)

A la suite des négociations qui ont eu lieu dans le cadre général des Négociations commerciales multilatérales, les PARTIES CONTRACTANTES *décident* ce qui suit:

1. Nonobstant les dispositions de l'article premier de l'Accord général, les parties contractantes peuvent accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en voie de développement¹, sans l'accorder à d'autres parties contractantes.

2. Les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent aux éléments ci-après:

a) traitement tarifaire préférentiel accordé par des parties contractantes développées pour des produits originaires de pays en voie de développement, conformément au Système généralisé de préférences³⁹⁵,

b) traitement différencié et plus favorable en ce qui concerne les dispositions de l'Accord général relatives aux mesures non tarifaires régies par les dispositions d'instruments négociés multilatéralement sous les auspices du GATT;

c) arrangements régionaux ou mondiaux conclus entre parties contractantes peu développées en vue de la réduction ou de l'élimination de droits de douane sur une base mutuelle et, conformément aux critères ou aux conditions qui pourraient être prescrits par les PARTIES CONTRACTANTES, en vue de la réduction ou de l'élimination, sur une base mutuelle, de

³⁹⁴ L'expression « pays en voie de développement », telle qu'elle est utilisée dans le présent texte, doit s'entendre comme désignant également les territoires en voie de développement.

³⁹⁵ Il restera loisible aux PARTIES CONTRACTANTES d'examiner selon l'espèce, au titre des dispositions de l'Accord général concernant l'action collective, toutes propositions de traitement différencié et plus favorable qui ne relèveraient pas des dispositions du présent paragraphe.

mesures non tarifaires, frappant des produits que ces parties contractantes importent en provenance les unes des autres;

d) traitement spécial accordé aux pays en voie de développement les moins avancés dans le contexte de toute mesure générale ou spécifique en faveur des pays en voie de développement.

3. Tout traitement différencié et plus favorable accordé au titre de la présente clause:

a) sera conçu pour faciliter et promouvoir le commerce des pays en voie de développement et non pour élever des obstacles ou créer des difficultés indues au commerce de toutes autres parties contractantes;

b) ne constituera pas une entrave à la réduction ou à l'élimination de droits de douane ou d'autres restrictions au commerce sur la base du traitement de la nation la plus favorisée;

c) sera, s'il s'agit d'un traitement accordé aux pays en voie de développement par des parties contractantes développées, conçu et, si cela est nécessaire, modifié pour répondre de manière positive aux besoins du développement, des finances et du commerce des pays en voie de développement.

4. Toute partie contractante qui prendra des mesures pour instituer un arrangement conformément aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus, ou, ultérieurement, pour modifier ou cesser d'accorder un traitement différencié et plus favorable.³⁹⁶

a) en donnera notification aux PARTIES CONTRACTANTES et leur fournira tous les renseignements qu'elles pourront juger appropriés au sujet de ces mesures;

³⁹⁶ Rien dans ces dispositions n'affectera les droits que les parties contractantes tiennent de l'Accord général.

b) se prêtera dans les moindres délais à des consultations à la demande de toute partie contractante intéressée, au sujet de toute difficulté ou question qui pourrait se poser. Les PARTIES CONTRACTANTES, si ladite partie contractante leur en fait la demande, procéderont à des consultations sur la question avec toutes les parties contractantes concernées en vue d'arriver à des solutions satisfaisantes pour toutes ces parties contractantes.

5. Les pays développés n'attendent pas de réciprocité pour les engagements, pris par eux au cours de négociations commerciales, de réduire ou d'éliminer les droits de douane et autres obstacles au commerce des pays en voie de développement, c'est-à-dire que les pays développés n'attendent pas des pays en voie de développement qu'ils apportent, au cours de négociations commerciales, des contributions incompatibles avec les besoins du développement, des finances et du commerce de chacun de ces pays. Les parties contractantes développées ne chercheront donc pas à obtenir, et les parties contractantes peu développées ne seront pas tenues d'accorder, des concessions incompatibles avec les besoins du développement, des finances et du commerce de ces dernières.

6. Eu égard aux difficultés économiques spéciales et aux besoins particuliers du développement, des finances et du commerce des pays les moins avancés, les pays développés feront preuve de la plus grande modération en cherchant à obtenir des concessions ou des contributions en contrepartie des engagements pris par eux à l'effet de réduire ou d'éliminer les droits de douane et autres obstacles au commerce de ces pays, et l'on n'attendra pas des pays les moins avancés qu'ils accordent des concessions ou apportent des contributions incompatibles avec la reconnaissance de leur situation et de leurs problèmes particuliers.

7. Les concessions accordées et les contributions apportées ainsi que les obligations assumées dans le cadre des dispositions de l'Accord général par les parties contractantes développées et les parties contractantes peu développées devraient promouvoir les objectifs fondamentaux dudit Accord, y compris ceux qui sont inscrits dans le Préambule et dans l'article XXXVI. Les parties contractantes peu développées s'attendent que leur capacité d'apporter des contributions ou d'accorder des concessions négociées ou d'entreprendre toute autre action mutuellement convenue dans le cadre des dispositions et des procédures de l'Accord général

s'améliore avec le développement progressif de leurs économies et l'amélioration de leur situation commerciale, et elles s'attendraient, en conséquence, à prendre plus pleinement leur part dans l'ensemble des droits et obligations découlant de l'Accord général.

8. Il sera tenu particulièrement compte de la sérieuse difficulté que les pays les moins avancés éprouvent à accorder des concessions et apporter des contributions étant donné leur situation économique spéciale et les besoins de leur développement, de leurs finances et de leur commerce.

9. Les parties contractantes collaboreront aux arrangements en vue de l'examen de l'application de ces dispositions, sans perdre de vue qu'il est nécessaire que les parties contractantes s'efforcent, individuellement et collectivement, de répondre aux besoins du développement des pays en voie de développement et aux objectifs de l'Accord général.

BIBLIOGRAPHE

RAPPORTS D'ACTIVITES RAPPORTS D'ETUDES DOCUMENTS D'INFORMATION, DECLARATIONS DIVERSES

- « *Au-delà de l'accord de partenariat de Cotonou* », Déclaration des Coprésidents de l'Assemblée paritaire ACP/UE, 5 novembre 2012, disponible en ligne sur : http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/10_01/default_fr.htm, 1 page.
- *Accord de partenariat économique : questions et réponses*, Bruxelles, 2007, MEMO/O7/88. le 1^{er} mars 2007, 6 pages
- *Accord de partenariat économique : Un meilleur accord ACP/UE est possible et souhaitable*, Note de positionnement, octobre 2007, 15 pages.
- Aide Transparence, *L'impact de la libéralisation des échanges commerciaux pays ACP-Union Européenne sur les filières de l'oignon, de la pomme de terre et de la volaille au Sénégal*, Rapport, Dakar, mars 2005, 41 pages.
- Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, « *Resolution on Economic Partnership Agreements (EPA): problems and prospects* », 19 février 2004, OJ C120/16, § 7.
- BASSONG Jean (2001), *Le système des préférences généralisées : esquisse d'un bilan, Rapport de la Représentation Europe de l'Association Bananière Camerounaise*, Paris, 25 pages.
- BILAL Sanoussi, *Conclure les négociations des APE, Aspects juridiques et institutionnels*, Rapport ECDPM n°12, juin 2007, 104 pages.
- BILAL Sanoussi, *Les aspects multilatéraux de l'Accord de partenariat économique euro-ACP de Cotonou*, Séminaire organisé par l'Agence intergouvernementale de la francophonie, le Secrétariat du Commonwealth et le Secrétariat du groupe ACP, Bruxelles, les 30 et 31 mai 2002, 14 pages.
- BILAL Sanoussi, *Les aspects multilatéraux des accords de partenariat économique entre les pays ACP et l'Union européenne*, Séminaire organisé par l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, 30 et 31 mai 2002, 15 pages.

- BILAL Sanoussi, *Vers une redéfinition des relations commerciales ACP-UE : les accords de partenariat économique*, Séminaire ECDPM : L'Accord de partenariat de Cotonou : quel rôle dans un monde en évolution ? Maastricht, 18 – 19 décembre 2006, 18 pages.
- BILAL Sanoussi., HOUEE Sophie et SZEPESI Stephan, *La dimension commerciale du partenariat : L'Accord de Cotonou et les APE*, Document préparé par le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) pour la Direction économique de l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie, n°60, octobre 2004, 75 pages.
- BILAL Sanoussi., RAMPA Francesco, *APE alternatifs et alternatives aux APE, scénarios envisageables pour les futures relations commerciales entre les ACP et l'UE*, Rapport ECDPM 11, 2006, 151 pages.
- BOCQUET Daniel, conseiller financier avec le concours de GUILTAT Jean-Pierre, attaché commercial, Rapport au ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie. *Quelle efficacité pour Lomé ? Redonner du sens au partenariat entre l'Union Européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique*, 1998, 107 pages.
- BOUËT Antoine, LABORDE David et MEVEL Simon, *Accords de partenariat économique : quelles options ?* 8 pages.
- BRISEPIERRE Paulette, *Rapport au Sénat* en ligne sur www.senat.fr, 2002, 45 pages.
- BRUHNES Jacques, *L'évaluation de la mise en application de la Convention de Cotonou : incidences sur le développement des pays francophones ACP*, Rapport présenté au nom de la section française de l'APF. 2005, 15 pages.
- CERDI, Etude de l'introduction de la réciprocité dans les relations commerciales entre l'UE et les pays de l'UEMOA et le Ghana, décembre 1998.
- *Changements mondiaux, acteurs émergents et évolution des relations ACP-UE: vers un programme d'action commun?*, Document de travail, Séminaire organisé à l'occasion du 25^{ème} anniversaire de l'ECDPM, Maastricht, 30 juin- 1^{er} juillet 2011, 15 pages.
- CLAYES Anne-Sophie et SINDZINGRE Alice Nicole, l'intégration régionale dans l'UEMOA : institution économique et politique. Communication à la journée internationale d'étude Jean Monnet « *Le modèle européen d'intégration régionale est-il reportable ?* » Centre d'économie du développement, Université Bordeaux IV 20 octobre 2000.

- Commissariat général du plan, Développement de l'aide au partenariat, Rapport de l'atelier « Développement » du groupe « Monde-Europe » XIème Plan (1993-1997), présidé par Elikia M'BOKOLO, 269 pages.
- Commission européenne Office de coopération EuropAid, (2010), *Partenariat pour le changement pour le changement, La coopération au développement de l'UE avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique*, 40 pages.
- Commission européenne, « Conséquences pour les pays ACP de l'utilisation du SPG » (CE/TFN/GCE3/29-OR), Etudes analytiques du groupe 3. Coopération économique et commerciale, avril 1999, 30 pages.
- Commission européenne, *Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, septembre 2011, 25 pages.
- Commission européenne, *Analyse de l'évolution du régime commercial de la Convention de Lomé*, Etudes analytiques du groupe 3. Coopération économique et commerciale, janvier 1999, 45 pages.
- Commission européenne, Direction générale du développement, *Accords de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté européenne ainsi que ses Etats membres*, Compendium des stratégies de coopération, novembre 2001, 57 pages.
- Communautés européennes, *Le commerce pour le développement Union européenne – Caraïbes, accord de partenariat économique*, mars 2006, 24 pages.
- Conférence internationale. *Le commerce pour le développement : l'avenir du Traitement Spécial Différencié des pays en développement*, Ifri, Paris- 28 octobre 2005. Conférence internationale avec le soutien de la Direction Générale du Commerce de la Commission Européenne. 2007, 7 pages.
- *Critique du plan d'action de la CE pour les pays ACP touchés par la réforme sucre de l'UE*, Document d'information conjoint des ONG OXFAM International, 8 pages.

- DALLEAU Melissa et VAN SETERS Jeske, *L'opérationnalisation du Programme APE pour le développement en Afrique de l'Ouest, De l'intention à l'action*, Document de réflexion, n°121, octobre 2011, 70 pages.
- Davenport M., Etude sur l'accès au marché dans les négociations entre la CEDEAO et l'UE dans le cadre des APE, *projet de rapport final, référence CFTC/EAD/BCW/109*, 2003, 29 pages.
- Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide 2005.
- Délégation de la Commission européenne en République de Côte d'Ivoire, Message sur le contenu et les enjeux de l'Accord de Partenariat Economique, 6 pages.
- DEVARAJAN Shantayanan , GO Delfin, SCHIFF Maurice et SUTHIWARD-NARUEPUT , « *The Whys and Why Nots of Export Taxes* », World Bank Policy Research Working Paper 1684, (1996): 1-25, Washington, consulté en ligne sur www.worldbank.org.
- DIOUF El Hadji, *Les Accords Commerciaux Régionaux et l'OMC : Quel statut pour quelles préférences pour les Accords de Partenariat économique entre l'Union Européenne et les pays ACP ?*, Centre International pour le Commerce et le Développement Durable (ICTSD), 2004, 15 pages.
- DUFAU Jean-Pierre et SQUARE Alioune., *Les accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et 79 pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique*, Rapport de la Commission Coopération et développement de l'Assemblée parlementaire de la francophonie, Kinshasa 5-8 juillet 2011, 30 pages.
- EKLU Daniel, *L'OMC et le commerce ouest africain des produits agricoles : cas de l'UEMOA*, Communication présentée au Symposium organisé par la fondation SDAOC sur les implications de la régionalisation sur le commerce ouest- africain des produits agricoles alimentaires à l'ère de la libéralisation. Lomé 7-8 juin 2000, 17 pages.
- Etude du Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International (CERDI), *Etude sur l'impact de l'introduction de la réciprocité dans les relations commerciales entre l'UE et l'UEMOA*, 70 pages.
- *EU Trade Negotiations with ACP, A comparative analysis of the negotiations of Economic Partnership agreements between the EU Africa, Caribbean and Pacific group of states*, Paper presented at ECAS 4, 19 pages.

- FABER Gerrit and ORBIE Jan, *The EU's insistence on reciprocal trade with the ACP group, Economic interests in the driving seat?* Paper prepared for the EUSA tenth Biennial International Conference International Conference, Montreal, Canada, 17-19 May 2007, 22 pages.
- FRISCH Dieter, *La politique de développement de l'Union européenne, un regard personnel sur 50 ans de coopération internationale*, Rapport ECDPM n°15, mars 2008, 74 pages.
- GAYMARD Hervé et M. FRUTEAU Jean-Claude, Rapport d'information, n°2133, *Reconstruire une relation de confiance entre l'Union européenne et les pays ACP*, disponible en ligne sur <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r2439.asp>
- HUGON Philippe, *Les accords de libre-échange avec les pays ACP et les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée au regard du nouveau régionalisme*, Séminaire EMMA – RINOS (Réseau Intégration Nord-Sud), Paris, 26-27 mai 2003, 11 pages.
- JADOT Yannick, *L'UEMOA et la CEMAC face à l'accord commercial de Cotonou*, SOLAGRAL, novembre 2000, 39 pages.
- JADOT Yannick, (1999), *Les enjeux des négociations multilatérales pour les pays d'Afrique des Caraïbes et du Pacifique*, Ed Ministère des affaires étrangères. Paris, 1999, 29 pages.
- JADOT Yannick, Forum UE/ACP : l'ambition d'un véritable partenariat (en collaboration avec S. Krasa). Solagral - Parlement européen, décembre 1999, 17 pages.
- JADOT Yannick., *Commerce-développement : quelle identité européenne ?* Contribution de Solagral au séminaire des ministres européens de la coopération « Identité européenne et développement », Paris 29-30 juin 2000, 9 pages.
- *L'accès au marché des marchandises dans les Accords de partenariat économique (APE)*, Document analytique, Fiche technique n°7, South Centre, Genève, Suisse, février 2008, 33 pages.
- *L'Accord de partenariat ACP – CE (Accord de Cotonou) Volet commercial*, Note de synthèse, Agence de coopération pour le commerce international, mai 2001, 22 pages.
- *L'Accord de Cotonou, Manuel à l'usage des acteurs non étatiques*, élaboré par l'ECDPM, février 2004, 170 pages.

- La Documentation Française, Exposé : *Les APE entre l'UE et les pays ACP : Quel bilan en tirer ?* 2007.
- La révision de 2010 et l'avenir de l'Accord de partenariat de Cotonou, Rapport d'un séminaire informel tenu à Maastricht, le 4 juillet 2008, 27 pages.
- LAPORTE Geert, *L'Accord de Cotonou : Quel rôle dans un monde en mutation ?* , *Réflexion sur l'avenir des relations ACP-UE*, Rapport ECDPM n°13, novembre 2007, 164 pages.
- LAPORTE Geert, *Quel avenir pour le groupe ACP et l'Accord de Cotonou ?*, Note d'information n°34-avril 2012 ECDPM, 10 pages.
- LAPORTE Geert, *Quel avenir pour le groupe ACP et l'Accord de Cotonou ? Se préparer aux prochaines étapes du débat*, Note d'information n° 34, avril 2012, 10 pages.
- *Les accords de partenariat économique*, Fiche pratique présentée par la Direction Régionale du Commerce Extérieur (DRCE), 58 pages.
- LIPCHITZ Anna, *Les accords de partenariat économique : des accompagnements nécessaires*, Agence Française de développement, document de travail n° 36, 2007, 37 pages.
- LOCQUAI Christiane *Priorités stratégiques et défis opérationnels de l'appui européen à la décentralisation démocratique dans le contexte de l'Accord de Cotonou*, Document de réflexion ECDPM n° 24, 2002, 66 pages.
- MACKIE James, BYERS Bruce, NIZNIK Sonia, *Changements mondiaux, acteurs émergents et évolution des relations ACP-UE, Vers un programme d'action commun ?* Rapport ECDPM n°19, 84 pages.
- *Mémoire sur les axes de coopération entre l'UEMOA, le CILSS et la CEDEAO* élaboré à la suite de la cinquième réunion du Forum consultatif des ministres des finances, ministres du plan, et gouverneurs des Banques centrales, tenues à Abuja le 24 octobre 1998. p.15.
- NDESHO Robert, *Les dimensions politiques et socioéconomiques de la coopération et de l'intégration de l'Afrique – Bilan et perspectives*, Rapport de synthèse OUA/PNUD sur la création de la Communauté Economique Africaine, OUA, Document n°1, OAU/COLL/AEC (I), Addis-Abeba, multigraphié, p. 72.

- O.M.C, (2003), Communautés européennes : accord de partenariat ACP-CE, *Rapport des parties à l'accord, Communication au Conseil Général WT/L/552*, décembre, 13 pages.
- O.M.C, *Communautés européennes : l'Accord de partenariat ACP-CE*, Communication à la Conférence Ministérielle de Doha WT/MIN (01)/15, novembre 2001, 4 pages.
- OCHIENG Comas Milton Obote, *Questions juridiques et systémique dans les Accords de partenariat économiques : Quelle voie suivre à présent ?*, Programme sur les APE et le régionalisme, Document thématique (ICTSD), n°8, octobre 2010, 44 pages.
- ORBIE Jan and FABER Gerrit, *The struggles for EPAs: a conflict between old and new regionalism*, Paper for the EUSA Twelfth Biennial International Conference, Boston, Massachusetts, March 3-5, 2011, 28 pages.
- OXFAM- International, (2008), *Partenariat ou jeu de pouvoir ?*, Brief in paper, 48 pages.
- OXFAM, *Partenaires inégaux: comment les Accords de Partenariat Economique (APE) UE-ACP pourraient nuire aux perspectives de développement d'un grand nombre de pays parmi les plus pauvres*, Document d'information Oxfam, septembre 2006, 18 pages.
- PETIT Michel, Consultant CIHEAM (Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes), *Négociations commerciales internationales et accords de partenariat économique (APE)*, *Les notes d'analyse du CIHEAM n°25*, octobre 2007, 5 pages.
- Plan de travail de l'ECDPM pour la période 2011-2012, janvier 2011, 56 pages.
- PNUD, (2003), *Rapport sur le développement humain*.
- PORTUGAL-PEREZ Alberto et WILSON John S., « *Trade Costs in Africa: Barriers and Opportunities for Reform* », Policy Research Working Paper No. 4619, Banque mondiale, Washington, septembre 2008.
- SALTNES Johanne Dohlie, *EU Trade Negotiations with ACP, A comparative analysis of the negotiations of Economic Partnership Agreements between the EU and Africa, Caribbean and Pacific group of states*, paper presented at ECAS 4, 15 juin 2011, 20 pages.
- SANCHEZ-RUIZ Marc, *Les accords de partenariat économique UE-ACP. Du consensus à l'impasse*, Rapport Euro-Power, juin 2008, 20 pages.

- SCHLOEMANN Hannes, SILVA Sacha et BARTELS Lorand, WTI Advisors, *Perspectives ACP concernant les « questions litigieuses » et la compatibilité des APE dans le cadre de l'OMC : fondements, considérations juridiques et solutions envisageables*, Document de travail, Réunion des Ministres du Commerce et des représentants ACP, 18-21 octobre 2010, 19 pages.
- SCOLLAY Robert et GRYNBERG Roman , *'Substantially all trade': Which Definitions are Fulfilled in Practice? An Empirical Investigation: A Report for the Commonwealth Secretariat* (15 août 2005), p.13.
- SEMPERE Jean-François., « Les APE : un chemin critique vers l'intégration régionale et la libéralisation régionale et la libéralisation des échanges », Paris Institut Français des Relations Internationales (IFRI), Programme « Afrique subsaharienne », 2008, 28 pages.
- SMITH David , « *Pacific ACP States: Potential Costs of Adjusting to an Economic Partnership Agreement* », Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique des Nations Unies (ESCAP), Fidji, Septembre 2006, disponible en ligne sur www.unescap.org
- South Centre. *Comprendre les Accords de partenariat économique (APE)*, Fiche Technique n°1, Document analytique. Genève, mars 2007, 27 pages.
- TAUBIRA Christiane, Rapport au Président de la République, *Les accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays ACP. Et si la politique se mêlait des affaires du monde ?*, disponible en ligne sur http://www.christiane-taubira.net/media/Rapport_Taubira_APE_2008.pdf.
- VAN SETERS Jeske et KLAVERT, *La coopération au développement de l'UE après le traité de Lisbonne, Les personnes, les institutions et les tendances mondiales*, Document de réflexion n° 123, janvier 2012, 32 pages.
- VANHEUKOLOM Jan, MACKIE James et BOSSUYT Jean. *Les dimensions politiques : note préliminaire*. Novembre 2007, p 1, in Rapport ECDPM n°13.

ARTICLES

- ABBAS Medhi, Une reconnexion asymétrique : le cas des APE entre l'UE et les ACP, *Revue La Chronique des Amériques*, n°1, janvier 2008, pp. 1-8.
- Accord de partenariat économique ACP/UE, *Le Monde diplomatique*, 3 mai 2005, disponible en ligne sur <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/a12235>
- Accords de partenariat économique : Présentation, analyse, points de vue, *Grain de sel*, n°39 – Juin – Août 2007, 40 pages.
- ATIDEGLA Aurélien, Alors que se profile un 11^{ème} FED, la société civile ACP et européenne défend un « autre accord de Cotonou », *Bulletin Cotonou*, n° 42 – décembre 2011, 4 pages.
- BILAL Sanoussi, APE : Vision, foi ou aveuglement ? *Eclairage sur les négociations*, volume 6, n°6, octobre 2007, 20 pages.
- BLEIN Roger, Des Conventions de Yaoundé à l'Accord de Cotonou : 40 ans de « je t'aime, moi non plus » !, *Grain de sel*, n°39 –juin-août 2007, pp 4-5.
- Consumers International, Access to knowledge. *Asia-Pacific Consumers*. Vols 43 and 44 1 &2/2005. p.17
- CRAIG-MCQUAIDE Peter, COSTELLO Nicholas, KÖHLER Nicolas, Vers un véritable partenariat mondial pour le développement, *Eclairage sur les négociations*, n°3, vol 10, mai 2011, pp 8-11.
- DELCOUR Laure, (2003), L'Union Européenne : une approche spécifique du développement ?, *Revue Mondes en développement*, n°124 2003/4, pp.77-94.
- DIEYE Cheick Tidiane, Quelles solutions pour sortir les APE de l'enlisement ?, *Passerelles*, volume 14, numéro 1, janvier-mars 2013, 26 pages.
- DRAPER Peter, Une approche locale de l'intégration régionale en Afrique, ou comment sortir des sentiers européens, *Eclairage sur les négociations*, n°4, vol 10, p. 8.
- FELTZ Jean-Loup, (2009), « Nouveaux accords ACP-UE », *Etudes* 410, 11 pages.
- FEUER Guy., (1994), « L'Uruguay Round, les pays en développement et le droit international au développement, *AFDI*, p 58.

- FRANCESCO Rampa, BILAL Sanoussi, Economies émergentes en Afrique et dialogue triangulaire : de l'aide à un développement efficace, *Eclairage sur les négociations*, n°3, vol 10, mai 2011, pp.12-15.
- GRAIG-MACQUAIDE Peter, COSTELLO Nicholas, KÖHLER Nicolas, Vers un véritable partenariat mondial pour le développement, *Eclairage sur les négociations*, Volume 10, n° 3, mai 2011, p.2-4.
- HALLAERT Jean-Jacques, L'impact du SPG européen sur les pays en développement d'Asie, *Revue Mondes en développement*, n° 118 2002/2, pp. 39-50.
- HIRSCH Moshe , *The Asymmetric Incidence of Rules of Origin: Will Progressive and Cumulation Rules Resolve the Problem?* (1998) 32 *Journal of World Trade* 41.
- IGUE O.John, Commerce informel et intégration régionale, *Le Courrier*, n°142, novembre décembre 1993, p.63.
- JADOT Yanick et TUBIANA Laurence, Lomé, la crise des outils, la voie des politiques, *Les Cahiers du GEMDEV*, n°25, pp 143-154 multigr.
- KANE Elimane Mamadou, Les accords de partenariat économique, à l'épreuve des relations entre l'Afrique et l'Union européenne, *Recherches internationales*, n°85, janvier-mars 2009, pp. 67-87.
- KERN Francis et MAINGUY Claire, De Lomé à Cotonou. La nouvelle politique européenne de coopération. La dimension commerciale de l'intégration régionale, *L'Europe et la mondialisation*, article n°7, disponible en ligne sur www.opee.unista.fr
- KOTCHO Jacob, Accords de partenariat économique : l'Union Européenne voudrait-elle se rétracter ?, *Passerelles*, volume 14, numéro 1, janvier- mars 2013, 26 pages.
- LEBULLENGER Joël., « Les dispositions commerciales de l'Accord de partenariat économique ACP/CE de Cotonou confronté aux règles de l'OMC » *Revue des Affaires Européennes (R.A.E)*, 2001-2002, pp 75-91.
- LIA Jean-Serge, Accord de partenariat économique CEDEAO-UE : Les négociations piétinent gravement, *Notre Voie*. Juillet 2009, 2 pages.
- LOWE Philip (1998), Lutter contre la pauvreté et promouvoir le commerce, l'investissement et l'emploi chez nos partenaires : tels sont les grands défis du XXIe siècle, *Courrier ACP-UE*, n°169, mai - juin, 1999, pp 7-9.

- MACKIE James, KLAVERT Henrike et AGGAD Faten, Retrouver la crédibilité, Enjeux pour les relations ACP-UE en 2011, *Aperçu des politiques et de leur gestions*, n°2 – janvier 2011, 12 pages.
- MERAD-BOUDIA Abdelhamid, Les Relation entre l’Union Européenne (UE) et les Etats d’Afrique des Caraïbes et du Pacifique (ACP), mulgr.15 pages.
- MONTALIEU Thierry et HAGUENEAU-MOIZARC Catherine., (2004), L’évolution du partenariat UE-ACP : de l’exception à la normalisation, *Revue Mondes en développement*, n°128 2004/4, pp.65-88.
- OUHOBLE SEUDIEU Denis, Relation UE/ACP : s’adapter au nouvel environnement économique mondial, *Fraternité Matin*, n° 122992, février 2008, p.15.
- Quel avenir pour l’Accord de Cotonou ? Quelle coopération entre l’Europe et le Sud ?, *Les Cahiers de la coopération internationale*, n°11-05/2009, 23 pages.
- RAMPA Francesco et BILAL Sanoussi, Economies émergentes en Afrique et dialogue triangulaire : de l’aide à un développement efficace, *Eclairage sur les négociations*, n°3, vol 10, mai 2011, pp. 7-8.
- RIBIER Vincent et BLEIN Roger., (2002), Echanges agricoles UE – ACP : vers une exacerbation de la concurrence entre agricultures ? , *Notes et études économiques* n° 15, 32 pages.
- Steven C., (1997) Le glas de Lomé, Après Lomé : solidarité ou dérive des continents ? n° 42.
- TOUSCOS Jean, (1994), « Mondialisation et sécurité économique internationale », RGDIP, p 623.

OUVRAGES SPECIFIQUES

- BERRAUD Philippe, PERRAULT Jean-Louis., SY Oumar., (1999), *Géo-économie de la coopération européenne, De Yaoundé à Barcelone*, Editions Maisonneuve et Larose, Economie en développement, 259 pages.
- BOURRINET Jacques., (1976), *La coopération économique eurafricaine*, PUF, Collection SUP, 189 pages.

- BOURRINET Jacques., et TORELLI. Michel, (1989) *Les relations extérieures de la CEE, PUF, Collection Que sais-je ?, 127 pages.*
- BRAYER Gérard, (1989), *Europe-Tiers Monde : Une nouvelle coopération douanière ?, L.G.D.J, 638 pages.*
- BRUNEL Sylvie., (1997), *La coopération Nord-Sud, Paris, Presses Universitaires de France, Collection Que sais-je ?, 127 pages.*
- CHARMOZ Olivier et SEVERINO Jean-Marc, (2007), *L'aide publique au développement, Collection Repères, 122 pages.*
- Commission européenne, (1996), *Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21^{ème} siècle : Défis et options pour un nouveau partenariat, 66 pages.*
- Commission européenne, (2002), *20 questions réponses sur la Convention de Lomé entre la Communauté européenne et les pays de l'espace Afrique-Caraïbes-Pacifique, 27 pages.*
- Commission européenne, Direction générale du développement, *La coopération UE-ACP en 1998 : Vers un nouvel accord à long terme, 205 pages.*
- FEUER Guy, (1994), *Les Etats A.C.P face au marché unique européen, Economica, 219 pages.*
- FEUER Guy., et CASSAN Hervé (1991)., *Droit international au développement, Deuxième édition, Dalloz, 607 pages.*
- GABAS Jean-Jacques (dir), (1999), *L'Union européenne et les pays ACP : un espace de coopération à construire, GEMDEV, Paris, 1999, 459 pages.*
- GABAS Jean-Jacques, (2002), *Nord-Sud : L'impossible coopération ?, Presses de Sciences Po, 115 pages.*
- LEMESLE Raymond-Marin., (1996), *La Convention de Lomé : principaux objectifs et exemples d'actions 1975-1995, Notes Africaines, Asiatiques et Caraïbes, 191 pages.*
- MASSIERA A., PAGACZ L, (1992), *L'Europe renforce sa coopération : Lomé IV, 162 pages.*
- PERROT Danielle (dir), (2007), *Les relations ACP/UE : après le modèle de Lomé : quel partenariat ? , Collection Rencontres Européennes, 533 pages.*

OUVRAGES GENERAUX

- AMOUZOU Essè, (2011), *Aide et dépendance de l'Afrique noire*, Etudes africaines, 265 pages.
- AZOULAY Gérard., (2002), *Les théories du développement, Du rattrapage des retards à l'explosion des inégalités*, Presses Universitaires de Rennes, Didact Economie, 332 pages.
- BIJON Jean-François, (2011), *Coopération au développement, les raisons de persévérer*, Editions Charles Léopold Mayer, 201 pages.
- BOUVERESSE Jacques, (1990), *Droit et politiques du développement et de la coopération*, Collection Droit Fondamental, 315 pages.
- BURGEL Guy, (2000), *Du tiers – monde aux tiers – mondes*, Dunod, 122 pages.
- CARREAU Didier., JUILLARD P., (2007) *Droit international économique*, Dalloz, 10^{ème} édition, 717 pages.
- COTTIER Thomas et OESCH Mathias, *International trade regulation, Law and policy in the WTO, the EU and Switzerland Cases, Materials and Comments*, Staempfli Publisher Ltd, 2005, 1103 pages.
- DUBISSON Michel., (1989), *Les accords de coopération dans le commerce international*, Lamy, 398 pages.
- DUPUY Pierre-Marie., Yann KERBAT, (2010), *Droit international public*, Dalloz, 10^{ème} édition, 877 pages.
- KOULIBALY Mamadou, (2001), *La pauvreté en Afrique de l'Ouest*, Paris-Dakar, Karthala-Codesria, 153 pages.
- MAPPA Sophia (dir), *La coopération internationale face au libéralisme*, Karthala, 408 pages.
- NAHANVANDHI Firouzeh, (2003), *Repenser la coopération le développement et la coopération internationale, Etat des savoirs universitaires*, Karthala, 207 pages.
- SAPIR Jacques, (2011), *La démondialisation*, Economica, 258 pages.

- SIROËN Jean-Michel, (2002), *Relations économiques internationales*, Bréal, Paris, 127 pages.
- TSHIYEMBE Mwayila, (2012), *Régionalisme et problèmes d'intégration économique, Aléna, Mercosur, Union européenne, Union africaine*, l'Harmattan, 2012 pages.

MEMOIRES ET THESES

- ADJE Couzahon Clémence, *Les politiques de lutte contre la pauvreté en Côte d'Ivoire dans le cadre de la coopération UE/ACP de 1960 à 2002*, Mémoire présenté en vue de l'obtention du diplôme de Master 2 Recherche Administration Economique et Sociale, option Société Economie Organisation (SEO), Université Rennes 2 Haute-Bretagne, le 22 octobre 2008, 127 pages.
- ATCHE Bessou Raymond, *Les conflits armés en Afrique et le droit international*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Cergy-Pontoise, le 21 novembre 2008, 473 pages.
- BONI Esme Edwige Josiane, *La coopération UE-ACP en Côte d'Ivoire de 1960 à 2002*, Mémoire présenté en vue de l'obtention du diplôme de Maîtrise en Droit public option Relations Consulaires et diplomatiques, Université Catholique de l'Afrique de l'Ouest (UCAO), juin 2006, 87 pages.
- DE HALLEUX Stéphanie, *L'intégration des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) dans l'économie mondiale par les APE (Accords de partenariat économique) : leurre imposé ou ambition réaliste pour le développement ?*, Mémoire présenté en vue de l'obtention du Diplôme d'Etudes Spécialisées en Coopération au développement, Université Libre de Bruxelles, année universitaire 2007-2008, 124 pages.
- DIALLO Amadou, *La dimension politique du partenariat U.E-A.C.P. depuis l'Accord de Cotonou : défis, enjeux et perspectives*, Thèse de Doctorat en Droit, Université de Reims, 2008, 399 pages.
- GADJI Abraham Yao, *Libéralisation des échanges et protection de l'environnement*, Thèse de Doctorat en Droit soutenue le 26 janvier 2006, Université de Limoges, Faculté de Droit et Sciences Economiques, 724 pages.
- GUEYE Elhadji Modou, *Les Accords de Partenariat Economique*, Mémoire de Maîtrise Droit des Affaires, Université Cheick Anta Diop, Dakar, 2008, 70 pages.

- NIANG Fatimata Zahra, *Les accords de partenariat économique : une exigence juridique du droit de l'OMC ?*, Mémoire présenté pour l'obtention du Diplôme d'Etudes Approfondies en études européennes, Institut européen de l'Université de Genève, le 11 janvier 2008, 74 pages.

OUVRAGES DE METHODOLOGIE

- BEAUD Michel,(2006), *L'art de la thèse, Comment préparer et rédiger un mémoire de master, une thèse de doctorat ou tout autre travail universitaire à l'ère du Net*, La Découverte, 19 pages.
- HENSENS Hanka, *Rédaction de bibliographie, les normes et les usages*, IRD Montpellier, novembre 2004, 29 pages.
- LENOBLE-PINSON Michèle, (2004), *La rédaction scientifique : Conception, rédaction, présentation, signalétique*, De Boeck Université, 152 pages.
- TOURE Mounir. M, (2007), *Introduction à la méthodologie de recherche*, l'Harmattan, 220 pages.

SITES INTERNET

- <http://www.ladocumentationfrançaise.fr/>
- <http://www.cairn.info.fr>
- <http://www.unirsd.org>
- <http://delciv.ec.eu/fr>
- [http:// europa.eu/index/fr.htm](http://europa.eu/index/fr.htm)
- http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs_280_fr
- [http:// www.senat.fr](http://www.senat.fr)
- <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/a12235>
- <http://www.ue-acp.org/>
- http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/10_01/default_fr.htm
- <http://www.acpcultures.eu/>

- <http://acp-eu.euforic.org/civsoc/>
- <http://www.ecdpm.org/>
- http://www.iag-agi.org/spip/fiche-organisme-218_fr.html
- <http://europafrika.net/earn/>

TABLE DES MATIERES

Sommaire	7
Introduction	8
Première partie : LES RELATIONS UE/ACP : DE LA SOLIDARITE A LA CONCURRENCE	18
 CHAPITRE 1 : LA COOPERATION UE/ACP : UNE EXCEPTION A NORMALISER ...	 19
Section 1 : Les relations UE/ACP de Lomé à Cotonou : Bilan et transfiguration d'une coopération	19
Paragraphe 1 : Un bilan contrasté	20
A- Des objectifs ambitieux	20
1- Un cadre d'action fondé sur le partenariat	20
2- Un régime commercial privilégié en faveur des pays ACP	21
3- Une aide financière généreuse	22
B- Un bilan globalement décevant	24
1- La marginalisation des Etats ACP	24
a- L'érosion des préférences commerciales	24
b- La perte d'efficacité des préférences régionalisées	25
2- La stagnation	28
Paragraphe 2 : L'Accord de Cotonou : genèse et innovations	31
A- La genèse de l'Accord de Cotonou	32
B- Les principales innovations de l'Accord de Cotonou	33
1- L'accentuation de la dimension politique	34
a- Le rôle clé du dialogue politique	34
b- L'enrichissement des domaines du dialogue politique	35
2- De nouvelles approches partenariales	36
3- Un cadre rénové pour des domaines classiques de la coopération	37
a- Un nouveau cadre commercial	38
b- La coopération financière	38
Section 2 : Les principes structurants de l'Accord de Cotonou	41
Paragraphe 1 : La quête de cohésion partenariale autour de principes fondamentaux	42
A- La cohésion légitimant l'égalité des partenaires dans le respect d'éléments ou principes essentiels	42
1- Le principe de l'égalité des partenaires	43
2- Les principes de caractère essentiel ou seulement fondamental	44
B- La cohésion innovante : la participation des populations en vue de l'appropriation du développement sous réserve de différenciation des partenaires ..	46
1- Le principe de participation	47
a- La typologie des acteurs invités à participer	47
b- Les types de participation	47
2- Le principe d'appropriation	48
a- L'implication des acteurs non étatiques	48
b- Une implication activée par un appui financier	49
3- Le principe de différenciation	49
a- Les traitements modulables en fonction de la situation des partenaires	50

b- Les traitements particuliers de caractère catégoriel	50
C- La cohésion stimulante : le dialogue en vue du respect des engagements mutuels	51
1- Un dialogue régulier	52
2- Un dialogue global	52
3- Un dialogue équilibré	53
4- Un dialogue approfondi	54
Paragraphe 2 : Une approche partenariale cohérente la base de principes d'action	55
A- La cohérence entre acteurs : la coopération loyale et la coordination des partenaires	55
1- Le principe de coopération loyale	55
a- L'obligation de faire	56
b- L'obligation de ne pas faire	56
c- L'encadrement approprié	57
2- Le principe de coordination des acteurs du partenariat	58
a- La coordination des acteurs européens du partenariat	58
b- La coordination des acteurs ACP du partenariat	59
B- La cohérence des politiques: le principe de complémentarité	60
1- La complémentarité, principe d'action cohérente de la partie européenne, au regard de l'accord de partenariat	60
a- La complémentarité verticale	60
b- La complémentarité horizontale	61
2- La complémentarité des coopérations entre parties au partenariat	62
a- La coopération économique et commerciale en vue d'une intégration progressive dans l'économie mondiale	62
b- Gestion cohérente de la mondialisation par des stratégies de développement	63
C- La cohérence instrumentale : la coopération pour un financement cohérent du développement	63
1- Le principe de mobilisation des acteurs en vue d'une appropriation locale à des fins de développement	64
2- Le principe de prévisibilité et de sécurité dans le respect de « l'acquis de Lomé »	65
3- Le principe de flexibilité et d'adaptation dans le respect de la différenciation	66
4- Le principe d'efficacité dans le respect d'une coordination et d'une cohérence des actions	67

CHAPITRE 2 : LA DIMENSION COMMERCIALE DE L'ACCORD DE : LES ACCORDS DE PARTENARIAT ECONOMIQUE

Section 1: La singularité des Accords de partenariat économique	71
Paragraphe 1 : Les principes des APE	71
A- Le régionalisme	71
1- Les différentes régions des pays ACP	72
2- Les accords régionaux avec les Etats ACP du continent africain : une chance pour leur intégration régionale?	75
a- Une chance réelle	75
b- Une chance grevée d'hypothèques	77

B- La compatibilité avec les règles de l'OMC.....	79
C- La réciprocité et le traitement spécial différencié.....	81
1- La réciprocité.....	81
2- Le traitement spécial différencié.....	83
Paragraphe 2 : Les APE : un acte négocié.....	83
A- La phase I : un cycle pour l'ensemble des pays ACP.....	84
B- La phase II : Négociations d'APE régionaux.....	86
Section 2 : Les objectifs des APE.....	89
Paragraphe 1 : Les objectifs de développement des APE.....	89
A- Le point de vue de l'UE.....	90
1- La réciprocité.....	91
2- L'intégration régionale.....	92
3- Les services.....	92
4- Une coopération au développement parallèle.....	93
B- Le point de vue des ACP.....	95
1- La réciprocité.....	95
2- L'intégration régionale.....	97
3- Le commerce des services en Afrique : opportunités et risques.....	98
a- Libéralisation des échanges et réglementation des secteurs des services.....	99
b- Réforme des services en Afrique et Accords de partenariat économique..	101
4- Les engagements en matière de coopération au développement.....	104
Paragraphe 2 : Les APE : Outils pour le développement des ACP ?.....	105
A- Des partenaires inégaux.....	106
1- Les plus pauvres contre les plus riches.....	106
2- L'accès aux marchés pour les exportateurs des pays ACP et des pays l'Union européenne.....	108
a- L'accès aux marchés pour les exportateurs des pays ACP.....	108
b- L'accès aux marchés pour les exportateurs de l'UE.....	109
B- Les effets possibles des APE sur le développement.....	113
1- Les effets des APE sur le commerce.....	114
a- Les effets des APE sur le commerce des marchandises.....	114
b- Les effets des APE sur le commerce des services.....	118
2- Les effets des APE sur l'investissement et la technologie.....	120
a- Les effets des APE sur l'investissement.....	121
b- Les effets des APE sur la technologie.....	123
 CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.....	 125

Deuxième Partie : LA PERTINENCE DE LA COOPERATION ACP/UE DANS UN MONDE EN MUTATION..... 127

CHAPITRE 1 : LA COOPERATION UE/ACP DANS LE NOUVEL ORDRE ECONOMIQUE MONDIAL 128

Section 1 : L'Accord de Cotonou : rôle dans un monde en mutation 129

Paragraphe 1 : Le Bilan de l'Accord de Cotonou dans ses principaux domaines d'innovation..... 129

A- La dimension politique et la participation de la société civile..... 129

1- Une politique saine en tant que pilier de l'Accord de Cotonou 130

a- Les progrès accomplis 131

b- Les contraintes..... 132

c- Les défis à relever 133

2- L'ouverture du partenariat aux acteurs non étatiques 134

a- Les progrès accomplis 135

b- Les contraintes..... 136

c- Les défis à relever 137

B- Vers une redéfinition des relations commerciales et l'aide au développement . 140

1- Un nouveau cadre pour les échanges commerciaux 140

a- Les progrès accomplis 141

b- Les contraintes..... 141

c- Les défis à relever 143

2- Rationalisation des instruments et gestion de l'aide basée sur les performances..... 145

a- Les progrès accomplis 146

b- Les contraintes..... 148

c- Les défis à relever 150

Paragraphe 2 : La pertinence de l'Accord de Cotonou dans un monde en mutation..... 151

A- Un accord pertinent mais « réaménageable » 152

B- Un accord sans avenir dans un monde en mutation 153

C- Un accord pertinent qui doit s'adapter aux réalités actuelles..... 155

Section 2 : L'avenir de l'Accord de Cotonou et de la coopération UE/ACP 158

Paragraphe 1 : Les changements mondiaux et la montée en puissance des économies émergentes..... 159

A- Les changements mondiaux..... 159

1- Des changements « au-dedans » 159

2- De nouveaux vents de changement 161

B- La montée en puissance des économies émergentes..... 163

1- La place des BRICS 163

2- La place des anciens partenaires 165

Paragraphe 2 : Des intérêts communs pour un partenariat efficace..... 168

A- Une raison d'être au-delà de l'aide 168

325

1- Vers de nouveaux intérêts communs ?.....	168
2- Quel cadre pour un nouveau partenariat ?	171
B- Réinventer le Groupe ACP pour faire face aux nouveaux challenges mon- diaux.....	173
1- Redéfinir l'identité du Groupe ACP	173
a- L'élargissement du Groupe ACP à tous les PMA et à toutes les petites économies vulnérables.....	174
b- L'élargissement du Groupe ACP aux pays d'Afrique du Nord	175
c- Le Groupe ACP, fédération chapeautant des groupements régionaux en Afrique, dans les Caraïbes et du Pacifique	176
2- La recherche d'une nouvelle raison d'être	177

CHAPITRE 2 : LA REALITE DES ACCORDS DE PARTENARIAT

ECONOMIQUE 179

Section 1 : Les APE entre intérêts économiques et contraintes juridiques 179

Paragraphe 1 : Les APE : convictions libre-échangistes ou intérêts économiques ?..... 180

A- La réciprocité dans les relations entre l'UE et les pays ACP

B- La réciprocité pour servir les intérêts économiques de l'UE ?

1- Justification de l'hypothèse économique

2- Le groupe ACP marché d'exportation et fournisseur d'énergie de l'UE.....

Paragraphe 2 : Les contraintes juridiques 185

A- La violation de la clause NPF?

1- Définition

2- Interprétation jurisprudentielle.....

B- L'absence de justification par la clause d'habilitation.....

1- Interprétation de la nature de la clause : à la recherche du statut juridique ...

 a- La valeur juridique

 b- Le statut à proprement parler

2- Contenu, valeur et portée conventionnelle.....

C- Des questions litigieuses

1- Les exigences concernant « l'essentiel des échanges commerciaux » et les
périodes de transition.....

2- Restrictions quantitatives et taxes à l'exportation.....

3- Le prélèvement communautaire.....

4- La clause NPF

5- La clause de statu quo

6- Sauvegardes spéciales pour l'agriculture

7- Asymétrie des règles d'origine et cumul.....

Section 2 : L'actualité des APE 222

Paragraphe 1 : Le point sur les négociations 222

A- Un dialogue de sourds.....

1- La position sans nuance de la Commission

2- Les positions ambiguës des Etats membres

3- La position des pays ACP

B- Sortir les APE de l'enlisement : cas des APE en Afrique.....

1- La configuration économique des régions

326

2- Les exigences des parties	229
3- L'évolution du partenariat Europe-Afrique dans un monde en mutation	230
Paragraphe 2 : la mise en œuvre des APE	232
A- La rétractation de l'UE ?	232
1- Ratification à pas forcé ?	233
2- La fin du règlement 1528?	234
B- Vers une nouvelle politique de coopération au développement UE/ACP ?	237
1- Les APE alternatifs	237
a- L'APE de base défendu par l'UE	237
b- L'APE « allégé »	238
c- L'APE assorti explicitement d'un TSD	239
d- Des dispositions contraignantes pour une libéralisation au développement	240
e- Un APE pour les ACP non-PMA	241
f- L'APE « à la carte »	244
g- L'APE national	246
h- Un APE tous ACP	248
2- Quelques scénarios alternatifs aux APE	248
a- Un ALE incomplet	248
b- Un SPG amélioré	250
c- L'initiative TSA pour tous	251
d- Le maintien du statu quo	252
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	253
CONCLUSION GENERALE	254
ANNEXES	259
Annexe 1- L'évolution de la coopération UE/ACP	260
Annexe 2- Extraits de l'Accord de Cotonou	261
Annexe 3- La clause d'habilitation	302
BIBLIOGRAPHIE	306
TABLE DES MATIERES	322