

L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA CONVENTION DE COTONOU

Philippe VINCENT

Chargé de cours adjoint à la Faculté de Droit de Liège

Conformément à son article 93 § 3, la convention de Cotonou est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2003. C'est elle qui va dorénavant régler les rapports entre la Communauté européenne et ses partenaires d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (mieux connus sous l'acronyme ACP). Après avoir brièvement présenté l'historique des relations entre la Communauté européenne et les pays ACP (§ 1), nous étudierons le contenu de la convention (§ 2). En conclusion, nous nous interrogerons sur l'impact réel de la convention sur les pays ACP, et sur le futur des relations entre la Communauté européenne et ces pays.

1. L'historique des relations entre la Communauté européenne et les Etats ACP

1.1. La succession des conventions

Dès la création de la Communauté en 1957, le traité de Rome réservait une place particulière aux territoires d'outremer (essentiellement les colonies belges et françaises) des Etats membres. Les articles 131 à 136 (anciens) du Traité prévoyaient la mise en place d'une association entre la Communauté et les pays et territoires d'outremer. Celle-ci avait pour objectif la promotion du développement économique et social des pays en question, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la communauté dans son ensemble (ancien article 131 du Traité).

Lorsque ces pays eurent acquis leur indépendance, ils ne souhaitèrent plus que leurs relations avec la communauté soit déterminée unilatéralement par celle-ci. Ils demandèrent à pouvoir négocier une véritable convention d'association sur la base de l'article 238 (nouvel article 310) CEE. Celle-ci fut signée à Yaoundé, capitale du Cameroun, le 20 juillet 1963, pour une durée de cinq ans¹. Cette convention prévoyait la mise en place, pour un nombre limité de produits², d'une zone de libre-échange non réciproque entre la Communauté et chacun des 18 pays africains et malgache associés. Cette non-réciprocité impliquait que, si la Communauté acceptait l'importation en franchise de droits de douane de certains produits originaires des Etats associés, ceux-ci ne renonçaient pas à percevoir des droits de douane sur leurs importations originaires de la Communauté. Une aide financière était également prévue. Cette convention fut renouvelée en 1969³.

Les Etats africains du Commonwealth s'estimaient défavorisés par le traitement privilégié accordé aux pays d'Afrique francophone. A la fin des années 60, la Communauté accepta par conséquent d'entamer des négociations avec certains Etats africains anglophones, anciennes colonies de la Grande-Bretagne. Le Nigeria, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie signèrent ainsi entre 1967 et 1969 les accords de Lagos, puis d'Arusha⁴.

¹ JOCE n° 93 du 11 juin 1964, p. 1430.

² Cela concernait notamment les ananas, les noix de coco, le café, le thé, le cacao, le poivre, la vanille, les girofles et les noix de muscade.

³ JOCE 1970, L 282/1.

⁴ JOCE 1970, L 282/54.

L'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté en 1973 rendit nécessaire la mise en place d'un cadre de coopération adéquat pour un ensemble beaucoup plus vaste de partenaires du tiers monde. C'est ainsi que fut signée en 1975 la première Convention de Lomé avec les Etats ACP⁵. Celle-ci a connu plusieurs renouvellements en 1981⁶, 1986⁷ et 1991⁸. On parle habituellement des conventions de "Lomé I, II, III et IV" pour désigner chacune des versions. Chaque renouvellement a marqué à la fois un élargissement des objectifs et un accroissement du nombre des pays partenaires. La Convention de Lomé IV liait la Communauté européenne à 71 pays ACP depuis l'adhésion de l'Afrique du Sud en 1997⁹. Elle a pris fin le 29 février 2000.

1.2. Le contenu des conventions de Lomé

1.2.1. la coopération commerciale

a) le régime général

La Convention de Lomé s'inspirait des conventions précédentes. Elle continuait à accorder des préférences non réciproques aux produits originaires des Etats ACP. Ceux-ci bénéficiaient du libre accès sur le territoire communautaire (article 168 § 1er et article 1er du protocole n° 9 de la convention de Lomé IV), à l'exception de certains produits agricoles¹⁰. Les produits communautaires, par contre, ne bénéficiaient d'aucun accès préférentiel sur le territoire des Etats ACP. Ceux-ci ne pouvaient toutefois pas opérer de discriminations entre les Etats membres de la Communauté.

b) les protocoles

La Convention de Lomé avait été complétée par des protocoles consacrés à un certain nombre de produits agricoles sensibles, à savoir le sucre, la banane, le rhum et la viande bovine. Ces protocoles présentaient un intérêt majeur pour les pays ACP.

b1 - le protocole relatif au sucre

Le protocole sur le sucre avait été introduit dans la Convention de Lomé suite à l'adhésion à la Communauté du Royaume-Uni. Celui-ci insistait pour préserver les avantages consentis au titre du *Commonwealth sugar arrangement*. Le protocole relatif au sucre constituait l'engagement pris par la Communauté d'acheter une certaine quantité de sucre de canne aux producteurs des pays ACP à un prix correspondant au prix communautaire du sucre, ce qui équivalait à environ deux fois le prix mondial du sucre de canne.

Très vite, cet avantage du protocole sucre fut compensé par l'incapacité des pays ACP à exporter plus de 60 % de leur production vers la Communauté, eu égard aux excédents de la production communautaire. Par ailleurs, les excédents communautaires ont parfois fait l'objet d'une

⁵ JOCE 1976, L 25/1.

⁶ JOCE 1980, L 347/1.

⁷ JOCE 1986, L 86/1.

⁸ JOCE 1991, L 229/1.

⁹ Voy. la décision 1/97 du conseil des ministres ACP-CEE (JOCE 1997, L 220/1).

¹⁰ Il s'agissait essentiellement des oranges, mandarines et fruits similaires, de certains fruits à baies, du raifort, des asperges, des champignons, des mélanges de fruits séchés, des tomates, des pommes et des poires (articles 15 §§ 2 et 3 et 16 du règlement 715/90 CEE, JOCE 1990, L 84/85, prorogé par le règlement 444/92 CEE, JOCE 1992, L 52/7).

liquidation à perte sur les marchés tiers. De cette façon, ils nuisaient de façon indirecte aux exportations des pays ACP vers ces marchés.

b2 - le protocole relatif aux bananes

Le protocole n° 5 à la convention de Lomé garantissait les acquis commerciaux des Etats ACP sur le territoire communautaire, afin de promouvoir la production et la commercialisation de bananes originaires des pays ACP. Dans ce sens, il prévoyait que les Etats ACP ne pouvaient voir la situation de leurs exportations bananières se dégrader. Cette garantie n'allait toutefois jusqu'à un engagement en matière de quantité ou de prix d'achat. Elle allait pourtant se révéler primordiale au moment de la mise en place du régime commun d'importation des bananes¹¹.

b3 – le protocole relatif au rhum

Le protocole n° 6 à la convention de Lomé prévoyait l'importation de rhum en franchise de droits de douane sur le territoire de la Communauté, dans la limite de contingents à déterminer.

b4 – le protocole relatif à la viande bovine

Le protocole n° 7 à la convention de Lomé prévoyait que, dans les limites de certains contingents tarifaires, les droits à l'importation autres que les droits de douane appliqués à la viande bovine seraient diminués de 90%.

1.2.2. la coopération financière

a) les protocoles financiers et le FED

La convention de Lomé IV avait été conclue pour une durée de dix années. Une renégociation intermédiaire avait cependant été prévue après un délai de cinq ans. En 1995, cette renégociation avait de nouveau soulevé le problème récurrent de l'augmentation de l'aide financière communautaire aux Etats ACP¹².

L'accord portant révision à mi-parcours de la Convention de Lomé IV entra en vigueur le 1er juin 1998¹³. Il prévoyait notamment le renforcement du volet institutionnel de la convention, ainsi qu'un nouveau protocole financier. Le montant de l'aide financière octroyée aux pays ACP au titre du 8ème FED (Fonds européen de développement) avait été fixé à 13,3 milliards d'écus¹⁴.

La coopération financière a fait l'objet de nombreuses critiques. Chaque FED était subdivisé en de nombreux instruments, chacun travaillant indépendamment et obéissant à sa propre logique. Il en résultait un manque de cohérence dommageable aux pays bénéficiaires.

¹¹ Cf. § 1.3.2.

¹² Voy. *Bull. UE* 6-1995, points I.19 et I.58.

¹³ *JOCE* 1998, L 156.

¹⁴ *JOCE* 1995, L 229/288. Les règles applicables à la gestion de ce Fonds sont contenues dans la décision 98/430 CE (*JOCE* 1998, L 191/53).

b) le STABEX et le SYSMIN

La convention de Lomé avait instauré un système par lequel la Communauté garantissait aux pays ACP un certain niveau de recettes pour leurs exportations de produits miniers (SYSMIN) et agricoles (STABEX)¹⁵. L'économie des pays ACP souffre en effet d'une grande dépendance vis-à-vis de ces exportations, dont les recettes connaissent de fortes fluctuations en fonction de l'évolution (souvent erratique) des cours mondiaux des matières premières. Une diminution du cours d'un produit de base représentant une part importante des exportations des pays ACP entraînait le versement d'une intervention communautaire visant à en atténuer l'impact négatif sur les recettes d'exportation de l'Etat ACP concerné¹⁶. La dotation de ces fonds a cependant été souvent insuffisante pour faire face à toutes les demandes.

1.2.3. la structure institutionnelle

Les Conventions de Lomé avaient mis sur pied plusieurs institutions qui furent souvent décrites comme l'un de leurs apports essentiels. Elles comprenaient un Conseil ministériel, un comité des ambassadeurs et une assemblée parlementaire commune.

1.2.4. les valeurs de la convention de Lomé

Les conventions de Lomé III et IV avaient consacré l'importance des droits de l'homme (valeur de la personne humaine, égalité des hommes et des femmes) dans le cadre de la coopération entre la Communauté et les pays ACP. Lomé IV avait également érigé la protection de l'environnement en nouvel objectif prioritaire de la coopération dans le système des relations CEE-ACP. La Communauté avait ainsi pris l'engagement, par exemple, de ne plus transférer ses déchets dangereux et radioactifs vers les pays ACP (article 39 § 1^{er} de la convention).

1.3. La contestation des conventions de Lomé

1.3.1. les premières contestations

Les conventions conclues entre la Communauté et les pays ACP constituaient des exceptions à la clause du traitement de la nation la plus favorisée contenue dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (ci-après GATT)¹⁷. Les exportations des pays ACP vers la Communauté étaient en effet favorisées par rapport à celles des autres pays, puisque dispensées de droits de douane. Seul un petit nombre de dispositions du GATT permettent de justifier cette différence de traitement. Les plus importantes sont l'article XXIV du GATT, qui autorise la mise en place d'unions douanières et de zones de libre-échange, et le Système généralisé des

¹⁵ Introduits respectivement par les conventions de Lomé I et II.

¹⁶ Pour des commentaires plus détaillés, voy. MARTIN, "Le SYSMIN, instrument de la coopération minière ACP-CEE et la Convention de Lomé IV", *RMC* 1991, pp. 26-29, et MULLER, "Le système de stabilisation des recettes d'exportations (STABEX) dans la quatrième convention de Lomé", *RMC* 1991, pp. 383-390.

¹⁷ Rappelons que le GATT n'a pas été abrogé mais intégré dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de sorte que la référence à cet accord est toujours valable pour ce qui concerne le commerce des marchandises.

préférences (ci-après SGP), qui autorise les pays développés à accorder des avantages tarifaires aux seuls pays en développement¹⁸.

Aucune de ces deux dispositions ne pouvait cependant être invoquée pour justifier la convention de Lomé. L'article XXIV du GATT n'autorise en effet les zones de libre-échange que dans la mesure où les droits de douane sont éliminés *pour l'essentiel* des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange. La condition de réciprocité de l'élimination des droits de douane n'était pas remplie en l'espèce. Au moment de l'entrée en vigueur des conventions, des remarques avaient déjà été faites¹⁹. L'invocation de l'article XXIV allait tôt ou tard conduire à une impasse.

Le SGP, quant à lui, n'autorisait pas les pays développés à effectuer des discriminations entre les pays en développement. Seuls les pays les moins avancés (ci-après PMA), dont la liste est établie par l'Organisation des Nations Unies, peuvent bénéficier de préférences supplémentaires²⁰.

1.3.2. l'affaire de la banane²¹

L'affaire de la banane allait sonner le glas des préférences non réciproques, et ébranler profondément la politique communautaire de coopération au développement.

a) les faits

Une organisation commune des marchés de la banane fut établie en 1993²². En synthèse, celle-ci distinguait plusieurs types de bananes. En application du protocole sur les bananes contenu dans la convention de Lomé, la Communauté ne pouvait aggraver la situation des pays ACP producteurs de bananes. Les importations de bananes originaires des producteurs traditionnels ACP bénéficiaient par conséquent d'une exemption tarifaire²³. Au-delà de ces quantités, un contingent tarifaire de deux millions de tonnes pour l'ensemble de la Communauté européenne était mis en place. Dans le cadre de ce contingent tarifaire, les bananes originaires des pays ACP étaient toujours soumises à un droit de douane nul, tandis que les importations de bananes de pays tiers²⁴ étaient soumises à un droit de douane de 100 écus par tonne. Lorsque la limite du contingent était atteinte, les importations de bananes (tant ACP que de pays tiers) étaient soumises à un tarif prohibitif (750 écus par tonne pour les bananes ACP; 850 écus par tonne pour les bananes de pays tiers).

¹⁸ Voy. la décision L/3545 du GATT du 25 juin 1971 (*IBDD*, supp. n° 18, p. 27) et la déclaration sur le "traitement différencié et plus favorable, la réciprocité et la participation plus complète des pays en voie de développement" (*IBDD*, supp. n° 26, p. 223).

¹⁹ Voy. les rapports rendus par des groupes spéciaux du GATT au moment de l'entrée en vigueur de la convention de Yaoundé (*IBDD*, supp. n° 14, pp. 106-122), de Lomé I (*IBDD*, supp. n° 23, p. 46), de Lomé II (*IBDD*, supp. n° 29, p. 119) et de Lomé III (*IBDD*, supp. n° 35, p. 321).

²⁰ Voy. la déclaration sur le "traitement différencié et plus favorable, la réciprocité et la participation plus complète des pays en voie de développement" (*IBDD*, supp. n° 26, p. 223).

²¹ Pour une description complète de ce litige, voy. P. VINCENT, "Le contentieux opposant les Etats-Unis à la Communauté européenne sur les bananes", *Revue belge de droit international* 2000, pp. 551-590.

²² Règlement 404/93 CEE (*JOCE* 1993, L 47/1).

²³ Les quantités de bananes ACP pouvant être considérées comme "traditionnelles" étaient reprises en annexe au règlement.

²⁴ Cela concernait essentiellement les pays d'Amérique latine producteurs de bananes (souvent qualifiés de "bananes-dollars" en raison de la nationalité américaine des sociétés assurant leur commercialisation (Chiquita, Del Monte et Dole).

Les licences permettant d'importer dans la communauté des bananes du contingent tarifaire faisaient elles aussi l'objet d'une répartition. 66,5% d'entre elles étaient réservées aux opérateurs ayant importé des bananes de pays tiers ou non traditionnelles ACP, 30% aux opérateurs ayant commercialisé des bananes communautaires ou ACP traditionnelles, 3,5%, enfin, aux nouveaux opérateurs.

Ce règlement suscita de violentes oppositions. Les pays d'Amérique latine producteurs de bananes, appuyés par les Etats-Unis, l'attaquèrent dans le cadre du GATT. Un premier rapport de panel (non adopté) condamna en 1994 la nouvelle organisation commune des marchés de la banane. Celle-ci opérait en effet une discrimination en faveur des pays ACP, aucune disposition du GATT ne permettant de la justifier²⁵.

Soucieux de maintenir les relations commerciales entre la Communauté et ses partenaires ACP, le rapport conseillait toutefois aux Parties contractantes du GATT d'adopter une dérogation en faveur de la Convention de Lomé. Cette dérogation fut adoptée le 9 décembre 1994, quelques jours avant l'entrée en vigueur de l'Accord instituant l'OMC²⁶. Elle autorisait temporairement le maintien des dispositions violant le principe de la nation la plus favorisée. Elle était valable jusqu'à la fin de la convention de Lomé IV, soit jusqu'au 29 février 2000.

La mise en place de l'OMC allait profondément modifier les paramètres du problème. Dans le cadre de la procédure de règlement des différends du GATT, il était toujours possible à un pays d'empêcher l'adoption du rapport condamnant sa législation comme incompatible avec les principes du GATT, ce que la Communauté européenne ne manqua pas de faire en 1994. Par contre, dans le cadre de la nouvelle procédure de règlement des différends mise en place dans le cadre de l'OMC, le rapport est adopté automatiquement, sauf consensus inverse.

En 1996, les Etats-Unis, le Mexique, le Guatemala, le Honduras et le Costa Rica lancèrent une procédure devant l'organe de règlement des différends de l'OMC. Celui-ci rendit en 1997 un rapport condamnant le régime communautaire d'importation²⁷. Cette condamnation a été rapidement confirmée par l'Organe d'appel de l'OMC²⁸. La préférence tarifaire accordée aux pays ACP ne pouvait plus être condamnée, en raison de la dérogation dont bénéficiait la Convention de Lomé jusqu'en 2000. Par contre, le système d'allocation des licences d'importation entre producteurs pouvant prouver avoir commercialisé par le passé des bananes communautaires ou traditionnelles et producteurs ne pouvant apporter cette preuve fut jugée contraire aux principes du GATT et condamnée.

b) les conséquences

La politique communautaire d'accords non réciproques était reconnue comme incompatible avec les principes du GATT. Une dérogation était certes accordée en faveur de la convention de Lomé. Cette dérogation n'était toutefois que temporaire, puisqu'elle devait prendre fin en même temps que la convention de Lomé. Plus fondamentalement, la Communauté se voyait obligée de remettre en cause l'entièreté de sa politique de coopération au développement, et de passer d'accords offrant des préférences unilatérales à des zones de libre-échange réciproques. Dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen, la Communauté a conclu (ou est

²⁵ Pour le texte du rapport, voy. 34 *ILM* 177 (1995).

²⁶ Doc. GATT C/W/820/Rev.2.

²⁷ Rapport de panel WT/DS27/R.

²⁸ Rapport de panel WT/DS27/AB/R.

en train de négocier) de véritables accords de libre-échange avec les pays du Maghreb et du Mashrek²⁹. Les pays ACP n'allaient pas échapper à la règle. Les nouvelles négociations aboutirent à la conclusion de la convention de Cotonou.

2. La convention de Cotonou

2.1. Les négociations

Des négociations durent être entamées avec les Etats ACP afin de renouveler la Convention de Lomé IV, qui devait arriver à échéance en 2000. En 1996³⁰ et en 1997³¹, la Commission fit part des orientations qu'elle comptait donner à ces négociations. Le nouveau "partenariat pour le développement" proposé aux pays ACP apporterait son appui à l'intégration régionale en tant que facteur de développement. Il aurait pour objectif principal l'éradication de la pauvreté, et serait caractérisé par son ouverture à de nouveaux acteurs, tels que les organisations non gouvernementales et la société civile.

Ces négociations aboutirent à l'adoption, en février 2000, d'un nouvel accord, dit de partenariat. Il était initialement prévu que cet accord soit signé aux îles Fidji en mai 2000. Suite à l'instabilité politique qui secouait ce pays à cette époque, l'accord a finalement été signé à Cotonou, capitale du Bénin le 23 juin 2000. Conclu pour une durée de 20 ans, il s'appuie en grande partie sur les acquis des conventions de Lomé. Il va cependant modifier fondamentalement les rapports entre la Communauté et ses partenaires ACP. Si l'accord prévoit en effet le maintien jusqu'au 31 décembre 2007 des préférences commerciales unilatérales que la Communauté accordait aux pays ACP, il prévoit également que des zones de libre-échange réciproques seront progressivement mises en place à partir de 2008 entre la Communauté et ces pays (ou groupes de pays).

Le nombre d'Etats ACP associés est passé à 77 avec l'admission des Etats fédérés de Micronésie, des Iles Cook, de la République des Iles Marshall, des Iles Palaos, de la République de Nauru et des Iles Niue. L'adhésion de Cuba n'est pas à l'ordre du jour. Il faut enfin noter que l'Afrique du Sud, qui ne se considère pas comme un pays en développement, bénéficie d'un statut spécial auquel un protocole à la convention de Cotonou est consacré.

2.2. Le contenu de la convention

2.2.1. les objectifs et les valeurs de la convention de Cotonou

La convention de Cotonou vise avant tout à accélérer le développement économique des Etats ACP, par leur intégration progressive dans l'économie mondiale. Ses objectifs principaux sont par conséquent d'une part l'amélioration des échanges commerciaux entre les partenaires, d'autre part le financement d'un certain nombre de projets de développement. La primauté de l'économie de marché et l'importance de la promotion du secteur privé sont mises en évidence tout au long de la convention³².

²⁹ Voy. par ex. le nouvel accord avec la Tunisie (*JOCE* 1998, L 97/1).

³⁰ Doc. COM(96) 570.

³¹ Doc. COM(97) 537 et *Bull. UE* 10-1997, point 1.3.105.

³² Voy. par ex. les articles 10, 21, 22 et 74 à 78 de la convention.

La convention met l'accent sur un certain nombre d'éléments. Assez curieusement, elle opère une subtile distinction entre trois éléments "essentiels" et un élément "fondamental". Les trois éléments essentiels sont le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales (y compris le respect des droits sociaux fondamentaux), celui des principes démocratiques et de l'Etat de droit (article 9 § 2 de la convention). Il est cependant explicitement prévu que, sur la base des principes universellement reconnus, chaque Etat peut développer sa propre culture démocratique (article 9 § 2 al. 2 *in fine*). La violation de ces principes fondamentaux peut entraîner la prise de mesures arrêtées en conformité avec le droit international et proportionnelles à la violation, la suspension de l'application de l'accord vis-à-vis de l'une des parties ne devant intervenir qu'en dernier recours (article 96 § 2).

La gestion transparente et responsable des affaires publiques est par contre considérée comme un élément "fondamental" du partenariat. Il ne sera par conséquent pas nécessaire d'en sanctionner systématiquement les violations. Cela a pour conséquence que seuls les cas graves de corruption, active et passive, constituent des violations et peuvent entraîner des mesures allant jusqu'à la suspension de l'accord (article 97). Les parties contractantes semblent par conséquent reconnaître le caractère inévitable d'un certain degré de corruption. Ce faisant, elles se prémunissent contre les critiques quant au maintien en vigueur de l'accord vis-à-vis d'Etats notoirement corrompus.

2.2.2. les dispositions commerciales

Afin de se mettre en conformité avec les dispositions des accords OMC (notamment l'article XXIV du GATT), les partenaires ont dû renoncer au maintien des préférences commerciales non réciproques au bénéfice de l'ensemble des pays ACP. Seuls les pays les moins avancés (PMA) pourront continuer à bénéficier de telles préférences³³. Les autres devront se résoudre à conclure, individuellement ou sur une base régionale, des zones de libre-échange réciproques avec la Communauté

a) les accords de partenariat économique

La Communauté va conclure avec ses partenaires ACP des accords dits de "partenariat économique". Ce seront de véritables accords de libre-échange, réciproques. Ils seront conclus soit sur une base bilatérale, soit, dans la plupart des cas, sur une base multilatérale, entre la Communauté et des zones d'intégration économique régionale du Sud³⁴. La convention stipule en effet expressément qu'elle estime que l'intégration régionale entre pays ACP est un élément clé de leur intégration dans l'économie mondiale (article 35 § 2).

Le champ d'application de ces nouveaux accords sera probablement très large. Au-delà du commerce des marchandises, ils devraient également concerner les échanges de services (article 41 § 4). L'accord conclu entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud pourrait être pris comme modèle pour ces futurs accords³⁵.

³³ Cf. § 2.2.2. c).

³⁴ On envisage ainsi la conclusion d'accords de libre-échange entre la Communauté européenne et, respectivement, la Communauté de développement de l'Afrique australe, la Communauté de l'Afrique orientale, l'Union économique et monétaire ouest africaine, l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale, les pays ACP du Pacifique et la Communauté et marché commun des Caraïbes.

³⁵ Voy. F. MATAMBALYA et S. WOLF, "The Cotonou Agreement and the challenges of making the new UE-ACP trade regime WTO compatible", *Journal of World Trade* 2001, p. 126.

La négociation de ces accords a commencé en septembre 2002. Ils devraient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2008, à moins que les parties ne conviennent de dates plus rapprochées (article 37 § 1). Cette hypothèse semble peu probable, eu égard aux graves conséquences que ces accords auront pour les économies des pays ACP³⁶. Les parties se sont réservées un calendrier de négociations suffisamment long pour qu'il puisse être tenu compte dans les accords de partenariat de toutes les particularités des pays ACP partenaires. Pendant la période de négociations, le système actuel de préférences unilatérales restera en vigueur³⁷.

L'entrée en vigueur des accords de partenariat ne signifiera pas une libéralisation immédiate et totale des échanges entre la Communauté et ses partenaires ACP. Ces accords devront en effet prévoir une période de transition d'une durée suffisante afin de permettre aux pays ACP de s'adapter progressivement à la concurrence des produits communautaires (article 37 § 7).

La mise en place de cette période transitoire ne devrait pas mettre en péril la compatibilité des accords de partenariat économique avec les règles de l'OMC. L'article XXIV § 5 du GATT prévoit en effet que l'adoption d'un accord provisoire nécessaire pour l'établissement d'une zone de libre-échange est suffisante pour justifier une atteinte à la clause du traitement de la nation la plus favorisée, à condition que cet accord provisoire comprenne un programme pour l'établissement, dans un délai raisonnable, d'une zone de libre-échange.

Cette notion de "délai raisonnable" a été explicitée en 1994, dans le § 3 du mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT annexé à l'Accord instituant l'OMC. Il ne devrait dépasser un délai de dix ans que dans des cas exceptionnels, les membres de l'OMC estimant ce délai insuffisant devront expliquer en détail au conseil du commerce des marchandises pourquoi un délai plus long leur est nécessaire. Il est probable que les accords de partenariat entreront pleinement en vigueur vers 2020. Vu le nombre de partenaires concernés, l'inégalité fondamentale entre ceux-ci vu le statut de pays en développement des pays ACP et l'importance de l'enjeu, il est probable que cette période transitoire de douze ans ne sera pas considérée comme excessive par les instances de l'OMC.

Le calendrier de la libéralisation sera asymétrique en faveur des pays ACP, comme ce fut le cas pour les accords européens conclus avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Cela implique que la Communauté diminuera plus rapidement ses obstacles au commerce que les pays ACP, aussi bien en termes de calendrier qu'en termes de couverture de produits (article 37 § 7).

L'accord prévoit également la possibilité d'établir une différenciation entre les partenaires ACP (article 35 § 3). Cela implique que certains de ces accords de partenariat, conclus avec des pays particulièrement sensibles³⁸ pourraient bénéficier de calendriers de libéralisation plus avantageux. En raison des règles de cumul de l'origine, il est toutefois peu probable que des mécanismes de différenciation seront mis en place entre pays au sein d'un même accord³⁹.

³⁶ Cf. § 3.

³⁷ Cf. § 2.2.2. b).

³⁸ On pense ici aux PMA qui souhaiteraient malgré tout faire partie d'un groupe régional, ou des pays enclavés ou insulaires pour lesquels la convention prévoit elle-même des dispositions particulières (articles 84 à 90).

³⁹ Voy. F. MATAMBALYA et S. WOLF, "The Cotonou Agreement and the challenges of making the new UE-ACP trade regime WTO compatible", *Journal of World Trade* 2001, p. 127.

La convention prévoit enfin que la Communauté examinera en 2004 la situation des pays ACP non PMA qui ne s'estimeraient pas en mesure de négocier un accord de partenariat économique. Elle étudiera alors toutes les alternatives possibles, afin de doter ces pays d'un cadre commercial propre conforme aux règles de l'OMC (article 37 § 6). Parmi ces alternatives, une révision du SPG communautaire est envisageable. Il ne faut cependant pas oublier que, par nature, le SPG bénéficie à tous les pays en développement (seuls les PMA pouvant se voir réserver un traitement plus favorable). Les préférences spécifiques accordées aux pays ACP risqueraient par conséquent d'être annihilées dans ce cadre⁴⁰.

b) le système transitoire

Les négociations pour la mise en place des accords de partenariat économique ont commencé en septembre 2002. Ils n'entreront pas en vigueur avant le 1^{er} janvier 2008. A titre transitoire, l'ancien système des préférences non réciproques des conventions de Lomé a été maintenu en vigueur, selon les modalités reprises dans l'annexe V à la convention de Cotonou. Si les produits industriels originaires des pays ACP peuvent continuer à pénétrer sur le territoire communautaire en exemption de droits de douane et de restrictions quantitatives, il n'en est pas de même des produits agricoles. Ceux-ci bénéficieront simplement d'un "traitement plus favorable que celui accordé aux pays tiers bénéficiant de la clause de la nation la plus favorisée" et de l'exemption des restrictions quantitatives (articles 1 et 2 de l'annexe V).

La convention de Lomé a toutefois pris fin le 29 février 2000, et avec elle la dérogation à l'application de la clause de la nation la plus favorisée adoptée par le GATT en 1994. La non-prolongation de cette dérogation exposait la communauté européenne à une nouvelle condamnation de l'OMC. Une demande de prolongation de la dérogation fut par conséquent introduite. Elle fut adoptée en novembre 2001 à l'occasion de la conférence ministérielle de Doha⁴¹. Cette nouvelle dérogation prendra fin le 1^{er} janvier 2008, avec l'entrée en vigueur des accords de partenariat économique.

Les protocoles sur les bananes, le sucre et la viande bovine sont également maintenus en vigueur à titre transitoire (protocoles n° 3, 4 et 5 à l'annexe V à la convention)⁴².

c) le cas particulier des pays les moins avancés

39 pays ACP font partie des pays les moins avancés. Ils peuvent par conséquent bénéficier d'un traitement plus favorable en vertu de la décision sur le traitement plus favorable accordé aux pays en développement adoptée en 1979 au sein du GATT à l'issue des négociations du Tokyo Round⁴³.

L'article 37 § 9 de la convention prévoyait que la Communauté européenne entamerait en 2000 un processus visant à assurer l'accès en franchise de droits de douane à l'essentiel des produits originaires de l'ensemble des PMA. Adoptée en février 2001, l'initiative *everything but arms* répond à cet objectif, en supprimant totalement les droits de douane sur l'ensemble des

⁴⁰ Voy. à ce sujet B. PETIT, "Les enjeux de la négociation post-Lomé", *Revue du marché commun et de l'Union européenne* 1999, p. 13.

⁴¹ Décision WT/MIN(01)/15. Une autre dérogation adoptée le même jour autorise la Communauté européenne à maintenir un régime transitoire de contingents tarifaires autonomes sur ses importations de bananes (décision WT/MIN(01)/16).

⁴² Pour le sucre et la viande bovine, voy. également les articles 13 et 14 de l'annexe V à la convention.

⁴³ *IBDD*, supp. n° 26, p. 223.

marchandises originaires des PMA, à l'exception des armes⁴⁴. L'initiative *everything but arms* prévoit cependant une période transitoire pour trois produits sensibles, à savoir les bananes, le riz et le sucre. La libéralisation de leur régime d'importation aura lieu progressivement, entre 2002 et 2006 pour les premières, entre 2006 et 2009 pour les deux autres produits.

Ce traitement sera plus favorable que celui réservé aux autres Etats ACP. A l'heure actuelle, en effet, de nombreuses exceptions à la libéralisation subsistent dans le secteur agricole. A partir du 1^{er} janvier 2008, l'avantage de la suppression progressive de ces obstacles sera largement compensé par l'obligation de libéralisation de leur régime d'importation que les pays ACP devront accorder aux produits communautaires.

d) les rapports entre commerce, environnement et normes de travail

Ces deux questions sont à l'heure actuelle extrêmement épineuses au sein de l'OMC. La Communauté européenne souhaiterait que des textes internationaux soient adoptés afin de les réglementer, ce que la plupart des pays en développement refusent. L'insertion de dispositions concernant ces deux secteurs dans la convention de Cotonou est par conséquent de la plus grande importance.

Dans le domaine de l'environnement, les parties conviennent simplement de renforcer leur coopération (articles 32 et 49). Il est intéressant de noter qu'il n'est plus question maintenant que de "prendre en considération les questions liées au transport et à l'élimination des déchets dangereux" (article 32 § 1 d). Il n'est plus question pour la Communauté de prendre des engagements fermes de ne plus exporter de déchets dangereux vers ses partenaires ACP.

Dans le domaine des normes de travail, les parties réaffirment leur engagement en ce qui concerne les normes de travail définies par l'OIT. Elles rappellent toutefois que les normes de travail ne doivent pas être utilisées à des fins protectionnistes (article 50 § 3).

2.2.3. les dispositions financières

Les protocoles financiers annexés à la convention sont chaque fois conclus pour une période de cinq ans. Le premier protocole financier prévoit une aide globale d'un montant de 15 milliards 200 millions d'€: 13 milliards 500 millions d'€ au titre du 9^{ème} FED⁴⁵ et un montant maximal d'1 milliard 700 millions d'€ accordé par la Banque européenne d'investissement sous forme de prêts sur ses ressources propres.

a) la responsabilisation des Etats bénéficiaires

L'une des particularités de la convention de Cotonou est de laisser aux Etats bénéficiaires de l'aide communautaire une plus grande liberté dans l'analyse de leurs problèmes et dans la conception et la mise en oeuvre des réformes (articles 22 et 57 § 2). La Communauté se réserve toutefois le droit de prendre les décisions de financement pour les projets et programmes (article 57 § 5), ce qui réduit considérablement l'autonomie qui semblait avoir été accordée aux pays ACP.

⁴⁴ Règlement 416/2001 CE (*JOCE* 2001, L 60/43), prorogé par l'article 9 du règlement 2501/2001 CE portant application d'un schéma de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1^{er} janvier 2002 au 31 décembre 2004 (*JOCE* 2001, L 346/1).

⁴⁵ Soit une augmentation très faible par rapport aux 13,3 milliards d'€ prévus dans le 8^{ème} FED.

b) les nouveaux instruments

Les instruments composant le FED ont été rationalisés, afin de renforcer la cohérence de l'aide communautaire. Les ressources sont dorénavant regroupées en deux instruments. Le premier est "l'enveloppe de soutien au développement à long terme", qui recouvre 10 milliards d'€. Gérée conjointement par la Commission et l'Etat ACP concerné, elle reprend notamment toutes les aides non remboursables. Elle est subdivisée en deux parties. La première reprend toutes les aides programmées (appui aux réformes macroéconomiques, aux politiques sectorielles et aux réformes institutionnelles), conformément à l'annexe IV à la convention. La seconde sert à couvrir des besoins imprévus, notamment l'atténuation de la fluctuation des recettes d'exportation⁴⁶. Il est important de noter que les systèmes STABEX et SYSMIN ne sont pas prolongés. Il s'agit simplement de reconnaître l'existence de besoins spécifiques liés à une dépendance particulière à l'égard des produits de base⁴⁷.

Le second instrument financier est la "facilité d'investissement". Gérée par la Banque européenne d'investissement, elle a pour objectif de promouvoir le développement du secteur privé dans les pays ACP. Elle peut intervenir par le biais de prêts, de prises de participation dans des entreprises ACP ou de garanties à l'investissement⁴⁸.

c) les procédures

Au début de chaque période couverte par un protocole financier, les pays ACP désireux de bénéficier de subventions dans le cadre de celui-ci doivent établir, de commun accord avec l'Union, une "programmation" reprenant une stratégie de coopération. Celle-ci doit décrire les plans de développement prévus, ainsi que les aides financières demandées⁴⁹. Les programmations intéressant deux ou plusieurs Etats ACP, ou un organisme régional dont au moins deux Etats ACP sont membres, peuvent elles aussi établir des programmations et bénéficier d'aides financières⁵⁰. Dans tous les cas, les décisions de financement sont prises par la Commission et font l'objet d'une convention de financement⁵¹.

2.2.4. les dispositions politiques

La convention prévoit qu'un dialogue politique "global, équilibré et approfondi conduisant à des engagements mutuels" devra être mené de façon régulière entre les parties (article 8 § 1).

a) le maintien des institutions existantes

Les trois institutions créées dans le cadre de la convention de Lomé sont maintenues. Le comité des ministres est composé des membres du Conseil de l'Union, de membres de la Commission et d'un membre du gouvernement de chaque Etat ACP associé. Il mène le dialogue

⁴⁶ Voy. également l'article 68 de la convention et les articles 8 à 11 de l'annexe II à la convention.

⁴⁷ Voy. à ce sujet B. PETIT, "Les enjeux de la négociation post-Lomé", *Revue du marché commun et de l'Union européenne* 1999, p. 14.

⁴⁸ Voy. l'annexe II à la convention.

⁴⁹ Voy. les articles 1 à 5 de l'annexe V à la convention.

⁵⁰ Voy. les articles 6 à 14 de l'annexe V à la convention.

⁵¹ Articles 16 et 17 de l'annexe V à la convention.

politique, adopte les orientations de politique générale et prend les décisions nécessaires pour la mise en oeuvre de la convention (article 15). C'est notamment lui qui doit se prononcer sur l'accèsion de nouveaux Etats à la convention (article 94). Il doit également tenter de trancher les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la convention (article 98).

Le comité des ambassadeurs est composé d'un représentant de chaque Etat membre de l'Union, d'un représentant de la commission et du chef de mission de chaque Etat ACP auprès de l'Union. Il a un rôle d'assistance et d'exécution des missions qui lui sont confiées par le Conseil (article 16). Entre les sessions de celui-ci, il est également chargé de statuer sur les différends éventuels (article 98 § 2).

L'assemblée parlementaire paritaire, enfin, est composée en nombre égal de membres du Parlement européen et des parlements de chaque pays ACP associé. Elle se réunit deux fois par an en session plénière. C'est un organe consultatif. Il peut adopter des résolutions et adresser des recommandations au conseil des ministres en vue de la réalisation des objectifs de la convention (article 17).

b) l'ouverture à la société civile

L'une des principales nouveautés de la convention de Cotonou est de reconnaître un rôle important à la société civile. Confrontée à l'inaptitude de certains gouvernements ACP à mettre en oeuvre des politiques cohérentes de développement, la convention reconnaît le rôle complémentaire au processus du développement que peuvent jouer les acteurs non étatiques. Ceux-ci devront être impliqués dans la consultation et la mise en oeuvre des projets et programmes de coopération dans les domaines qui les concernent. Dans certaines hypothèses, ils recevront directement des aides financières en vue d'appuyer des projets de développement local (articles 4, 70 et 71).

2.2.5. les autres dispositions

La convention et ses annexes contiennent bien d'autres engagements plus ponctuels des partenaires. Les plus importantes concernent les migrations. L'un des objectifs à peine voilés de la convention est en effet de limiter celles-ci par l'amélioration de la situation économique et politique des populations du Sud. On notera l'obligation pour les Etats membres d'accorder aux travailleurs ressortissants d'un pays ACP (et vice-versa) exerçant légalement une activité sur son territoire un traitement caractérisé par l'absence de discrimination fondée sur la nationalité par rapport à ses propres ressortissants, en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération et de licenciement (article 13 § 3), et l'insertion de dispositions sur la réadmission automatique des illégaux (article 13 § 5 c).

La convention prévoit également la conclusion d'accords séparés dans le domaine des technologies de l'information (article 43), de la reconnaissance des normes (article 47), de la pêche (article 53), de la sécurité alimentaire (article 54) et de la protection des investissements (articles 78 de la convention et 15 de l'annexe II à la convention).

3. L'avenir des relations entre la Communauté et les pays ACP

En premier lieu, on ne peut que noter la rupture assez nette qui se produit au sein du groupe des pays ACP. La moitié d'entre eux, soit 39 pays, font partie du groupe des pays les moins avancés. Ils ne sont par conséquent pratiquement pas concernés par l'aspect commercial de la convention de Cotonou. Leurs échanges avec la Communauté vont en effet dorénavant se passer exclusivement dans le cadre du Système des préférences tarifaires généralisées (SPG) de celle-ci où, depuis l'initiative *everything but arms*, ils jouissent d'une suppression complète des droits de douane, non réciproque sur leurs exportations à destination de la Communauté. Ces 39 pays continuent cependant à faire partie de la convention de Cotonou, essentiellement pour ses aspects de coopération financière.

Les 38 autres pays ACP vont devoir conclure avec la Communauté européenne des accords de partenariat économique. Ceux-ci risquent fort de leur être défavorables. En premier lieu, les pays ACP vont progressivement perdre une grande partie de leurs recettes douanières. Or, celles-ci constituent une partie souvent importante, sinon essentielle, de leur budget. Les fonds affectés à la coopération financière dans le cadre de la convention de Cotonou devront impérativement tenir compte de cet aspect, sous peine de voir les pays ACP connaître des difficultés budgétaires très importantes. Or, la dotation du 9^{ème} FED est pratiquement inchangée par rapport au 8^{ème} (13,5 milliards d'€ contre 13,3 milliards). Les pays ACP risquent par conséquent de connaître de graves problèmes de trésorerie lorsque les accords de partenariat entreront pleinement en vigueur.

Dans la logique du système, cette baisse des recettes fiscales devrait être contrebalancée par une augmentation des recettes internes dues à la croissance de la production sur les territoires ACP. Or, il est justement à craindre que la libéralisation n'entraîne un étouffement de la production locale. Celle-ci s'est souvent développée à l'abri de barrières tarifaires élevées qui la mettaient à l'abri de la concurrence internationale. La suppression de ces barrières va mettre en concurrence les marchandises communautaires avec la production locale. Les pays ACP auront certainement besoin d'adopter des mesures de protection de celle-ci. L'article XVIII du GATT prévoit certes la possibilité d'imposer des barrières aux échanges, mais uniquement pour protéger les industries naissantes. Des branches d'activité antérieures à la libéralisation ne pourront par conséquent pas invoquer cette disposition. Les accords de partenariat eux-mêmes contiendront probablement des clauses de sauvegarde. Il est encore trop tôt pour savoir si elles pourront être utilisées efficacement pour protéger les secteurs d'activité fragilisés par la libéralisation des échanges.

Un mot enfin sur les préférences. Elles ont tendance à diminuer au fur et à mesure des différents rounds de désarmement tarifaire. A l'heure actuelle, des droits de douane élevés subsistent dans certains secteurs d'intérêt majeur pour les pays en développement, à savoir l'agriculture et les produits textiles. Pendant longtemps, toutefois, ces deux secteurs étaient également exclus (en tout ou en partie) du bénéfice des schémas préférentiels de la Communauté. L'initiative *everything but arms* a fondamentalement changé cette donnée, puisqu'elle accorde aux PMA une franchise de droits de douane sur toutes leurs exportations à destination de la Communauté. Les résultats ne se sont pas faits attendre. En quelques mois, le commerce des PMA à destination de la Communauté a augmenté de 15%⁵². Cet instrument semble par conséquent en mesure de contribuer au développement des Etats bénéficiaires.

⁵² Source: EUROSTAT.

Il est par contre difficile de prévoir si les accords de partenariat seront en mesure de remplir le même rôle. Il semble d'ores et déjà acquis qu'ils ne couvriront pas l'entièreté des secteurs du commerce des marchandises. L'agriculture restera probablement la grosse exception, comme à l'heure actuelle. Or, c'est précisément le secteur où les perspectives seraient les plus intéressantes pour les pays ACP. A l'heure où la Communauté va s'élargir à dix pays dans l'économie desquels l'agriculture joue un rôle dominant, il est peu probable qu'elle se montrera généreuse pour ses partenaires ACP dans ce secteur. Les accords de partenariat risquent par conséquent de ne guère augmenter le volume des exportations des Etats ACP vers la Communauté. En revanche, la suppression de leurs barrières tarifaires va certainement permettre à celle-ci d'augmenter ses exportations vers leurs territoires.

Les pays du tiers monde subissent de toute façon des pressions très importantes au sein de l'OMC pour libéraliser leurs régimes d'importation. La conclusion des accords de partenariat économique ne fait par conséquent qu'anticiper un peu le mouvement. Peut-être le resserrement des liens entre les Etats membres des zones d'intégration économique ACP permettra-t-il à ces pays d'augmenter leurs échanges mutuels, ce qui ne pourrait que leur être profitable. Le principal intérêt de la convention de Cotonou risque, à terme, d'être essentiellement l'aide financière qu'il prévoit au bénéfice des Etats ACP. On ne peut que regretter que la Communauté ne se soit pas montrée plus généreuse. Vu les perspectives du coût de l'adhésion, l'essentiel des financements va être absorbé par les nouveaux Etats membres. Tant que l'élargissement n'aura pas été assimilé par la Communauté, il est plus que probable que les pays ACP devront se limiter à la portion congrue de l'aide. Il ne reste qu'à espérer que la Communauté pourra se montrer plus généreuse dans l'avenir.