



HAL
open science

Régimes préférentiels et système commercial multilatéral : une analyse comparative des accords Europe-ACP et de l'AGOA

Laurent Didier

► **To cite this version:**

Laurent Didier. Régimes préférentiels et système commercial multilatéral : une analyse comparative des accords Europe-ACP et de l'AGOA. *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2013, 16, pp.113–149. hal-01245261

HAL Id: hal-01245261

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-01245261>

Submitted on 29 Apr 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

DROIT INTERNATIONAL ÉCONOMIQUE

**Régimes préférentiels et système commercial
multilatéral : une analyse comparative des
accords Europe-ACP et de l'AGOA**

Laurent DIDIER¹

*Master II Droit - Relations internationales : Europe-Océan Indien
Université de La Réunion – Faculté de droit et d'économie – Promotion 2010/2011*

*Doctorant en Sciences Économiques à l'Université de La Réunion (Centre d'Économie et de
Management de l'Océan Indien – CEMOI)*

Résumé :

Cet article analyse les deux principaux accords préférentiels non réciproques Nord-Sud entre d'un côté l'Union européenne (UE) et les pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP), et de l'autre les États-Unis (EU) et les pays d'Afrique subsaharienne (ASS). Nous étudions donc ces régimes préférentiels à la lumière du droit international, notamment par le droit de l'OMC et du droit au développement. Ainsi, cette étude comparative a mis en évidence que les accords Europe-ACP et l'AGOA (Loi sur la croissance et les opportunités de l'Afrique) admettent des similitudes sur le fond et des différences surtout sur la forme. En effet, lesdits régimes préférentiels dérogent à la clause de la nation la plus favorisée (NPF), ils ont en commun des « acquis préférentiels » comme l'accès au marché en franchise de droits de douane, un traitement spécial pour les pays vulnérables et une volonté commune d'instaurer un accord de libre-échange réciproque à l'avenir afin d'être conforme avec le droit de l'OMC. Quant à la forme, il est évident que les accords Europe-ACP se distinguent de l'AGOA en étant un traité international régi par le droit des traités alors que cette dernière est une loi américaine. Ce papier a donc le mérite d'étudier ces accords préférentiels Nord-Sud à l'heure où l'UE a signé le premier Accord de partenariat économique (APE) avec l'Afrique le 14 mai 2012 et l'expiration de l'AGOA en 2015.

¹ L'auteur peut être joint à l'adresse mail suivante : didier.laurent3@hotmail.com.

Summary :

This paper investigates the two main North-South preferential trade agreements one side with European Union (EU) and the ACP countries, and on the other hand the United-States and the sub-Saharan African countries. I use the international law particularly the WTO law and development law to analyze these preferential agreements. So this comparative study underlines that the Europe-ACP agreements and the AGOA (African Growth and Opportunity Act) have similarities in the bottom and essentially differences in the form. Effectively, these preferential regimes waive the most favored nation clause, they share “acquis préférentiels” like free market access, a special treatment for vulnerable countries and a same will to establish a reciprocal free trade agreement in the future in order to comply with the WTO law. On the form, it's clear that the Europe-ACP agreements distinguish to AGOA in being an international treaty ruled by law of treaties whereas this latter is an American law. This paper has the merit of compare these North-South preferential agreements at the time when EU signed the first Economic partnership agreement (EPA) with African countries the May 14th 2012 and the AGOA end in 2015.

Introduction

Les accords Europe-ACP et l'AGOA, ou Loi sur la croissance et les opportunités économiques de l'Afrique, ont taché de donner de l'importance à la relation entre le commerce et le développement¹ mettant ainsi en évidence leur complémentarité à travers leurs dispositions. La totalité des pays d'ASS est partie à l'accord de Cotonou (*Encadré 1*) à la différence de l'AGOA où c'est le Président des États-Unis qui désigne annuellement les pays éligibles (*Encadré 2*) selon la section 104 de l'AGOA.

ENCADRE 1 : Liste des 48 pays d'ASS parties à l'Accord de Cotonou

ENCADRE 2 : Liste des 40 pays d'ASS éligibles à l'AGOA en 2011

Afrique du Sud, Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, Comores, Congo, Djibouti, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Maurice, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Rwanda, Sao Tomé et Príncipe, Sénégal, Seychelles, Sierre Leone, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Togo, Ouganda, Zambie.

Source : http://www.agoa.info/index.php?view=about&story=country_eligibility ;
<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/12/21/presidential-proclamation-african-growth-and-opportunity-act>

Les accords Europe-ACP et l'AGOA sont des outils de nature juridique différente visant à promouvoir, chacun à leur manière, l'intégration économique et

¹ « Le commerce et l'investissement [...] peuvent être des instruments puissants pour le développement économique », Section 102-7 de l'AGOA. « Les stratégies de coopération se fondent sur les stratégies de développement et la coopération économique et commerciale qui sont interdépendantes et complémentaires », article 18 de l'Accord de Cotonou.

le développement des pays d'ASS bénéficiaires. Malgré une divergence de forme, ces accords préférentiels ont en commun le fait d'avoir établi un ensemble de droits, d'obligations, de principes et d'objectifs que nous dénommons ici « acquis préférentiels ». Ces derniers permettent d'identifier la nature spécifique des relations qu'entretiennent l'UE et les EU avec les pays d'ASS à travers ces traitements préférentiels. Par ailleurs, il faut noter deux choses. D'une part, le terme d'« acquis »¹ apparaît pour la première fois sous la 3e Convention de Lomé de 1985 (*Encadré 3*) sans une énumération explicite de celui-ci alors qu'il n'est nullement mentionné dans l'AGOA et ses amendements. D'autre part, ces « acquis préférentiels » seront altérés d'une certaine façon à cause de la mise en conformité desdits accords préférentiels aux règles du GATT-OMC, mais ils seront aussi affectés par la durée de ces accords qui est limitée dans le temps².

ENCADRE 3 : Article 2 de la Convention de Lomé III (1985)

ACP-EEC co-cooperation, underpinned by a legally binding system and the existence of joint institutions, shall be exercised on the basis of the following fundamental principles:

- equality between partners, respect for their sovereignty mutual interest and interdependence;
- the right of each State to determine its own political, social, cultural and economic policy options;
- **security of their relations based on the 'acquis' of their system of co-operation.**

I.- L'expression du principe « trade not aid »

Le principe « *trade not aid* » est apparu en 1968 lors de la 2e conférence de la CNUCED à New Delhi où les PED ont critiqué « l'assistanat » des pays développés à leur égard à travers les différentes formes d'aides internationales comme l'Aide publique au développement ou APD. Ce principe assez explicite en soi signifie que le commerce prévaut sur l'aide internationale. Il fait partie intégrante des « acquis préférentiels » en ce sens qu'il comprend d'un côté le concept d'accès au marché (A) et de l'autre des mesures spécifiques pour les produits sensibles et les pays vulnérables (B) dans le cadre des accords Europe-ACP et de l'AGOA.

A.- L'accès au marché à travers les accords Europe-ACP et l'AGOA

Pour reprendre la définition donnée par J. E. Stiglitz et A. Charlton³, l'accès au marché signifie « le degré auquel un pays autorise les importations ». L'AGOA

¹ L'expression « acquis » se trouve successivement à l'article 2 des 3^e, 4^e et 4^e-bis Conventions de Lomé et à l'article 37§7 de l'Accord de Cotonou.

² Selon le calendrier établi par l'UE et les pays d'ASS bénéficiaires, l'Accord de Cotonou devrait expirer en 2020 pour laisser la place aux Accords de Partenariats Économiques ou APE. Quant à l'AGOA, il devrait prendre fin en 2015 suite à la Loi sur l'accélération de la mise en œuvre de l'AGOA (section 7) de juillet 2004.

³ J.E. STIGLITZ et A. CHARLTON, *Pour un commerce mondial plus juste*, Paris, Fayard, 2005, p. 17.

poursuit l'objectif de « réduire les obstacles tarifaires et non tarifaires et autres obstacles au commerce entre l'Afrique subsaharienne et les États-Unis »¹. De même avec l'accord de Cotonou où « *la libéralisation des échanges reposera sur l'acquis et visera à améliorer l'accès actuel des pays ACP au marché* »². Ainsi, l'accès au marché comprend deux composantes : les barrières tarifaires (1) et les obstacles non tarifaires (2).

1/ Les barrières tarifaires au commerce

C. Deblock remarque que « *tous les accords sont libre-échangistes* »³. En effet, les accords Europe-ACP et l'AGOA le sont en partie dans la mesure où ils visent à réduire les obstacles au commerce pour un meilleur accès aux marchés à l'égard des pays d'ASS. L'accès en franchise de droits de douane (a) et le recours à la clause de sauvegarde (b) dans lesdits accords reflètent cet objectif commun.

a/ La franchise de droits de douane

Pour commencer, il est intéressant de noter que les deux conventions de Yaoundé, 1963 et 1969, ont établi de manière réciproque l'accès en franchise de droits de douane entre les États parties à ces accords. La franchise de droits de douane signifie que les produits importés ne subissent aucune forme de taxation, ou plus généralement, les droits de douane sont très faibles, voire nuls. En effet, l'article 3§2 commun aux deux conventions stipule que « *les produits originaires des États membres⁴ bénéficient [...] de l'élimination progressive des droits de douane et taxes d'effet équivalent à de tels droits que chaque État associé applique à l'importation de ces produits dans son territoire* ». De plus, « *chaque État associé réduit annuellement de 15 % [...] les droits de douane et taxes d'effet équivalent à de tels droits applicables aux importations des produits originaires des États membres* »⁵. Ainsi, l'établissement de cette réciprocité, dite « *préférences inverses* », est atténué du fait que les États associés aux conventions de Yaoundé peuvent maintenir des droits de douane afin de répondre « *aux nécessités de son développement et aux besoins de son industrialisation ou qui ont pour but d'alimenter son budget* »⁶. La prise en compte ainsi du niveau de développement des pays d'ASS par les États membres relativise l'application de la réciprocité sous les conventions de Yaoundé. Nous remarquons que les accords Europe-ACP ont été fortement influencés par le droit communautaire. En effet, la quatrième partie du Traité de Rome de 1957 portant sur l'association des pays et

¹ Section 103-2 de l'AGOA.

² Article 37§7 de l'Accord de Cotonou.

³ C. DEBLOCK, « Régionalisme économique et mondialisation : que nous apprennent les théories ? », *Cahiers de recherche - CEIM*, Octobre 2005, p. 2.

⁴ Les États membres désignent les pays de la Communauté Économique Européenne (CEE) et les États associés sont les pays d'ASS de l'époque où les pays des Caraïbes et du Pacifique ne participaient pas encore à ces accords.

⁵ Article 2 du Protocole n°1 annexé à la 1^{ère} convention de Yaoundé.

⁶ Article 3§2 aux Conventions de Yaoundé.

territoires d'outre-mer est retranscrite d'une certaine manière par lesdits accords préférentiels. C'est le cas avec l'article 133 du Traité de Rome (*Encadré 4*). Cette quatrième partie régit ainsi le régime d'association de la CEE.

ENCADRE 4 : Article 133 du Traité de Rome

1. Les importations originaires des pays et territoires bénéficient à leur entrée dans les États membres de l'élimination totale des droits de douane qui intervient progressivement entre les États membres conformément aux dispositions du présent traité.
2. À l'entrée dans chaque pays et territoire, les droits de douane frappant les importations des États membres et des autres pays et territoires sont progressivement supprimés conformément aux dispositions des articles 12, 13, 14, 15 et 17.
3. Toutefois, les pays et territoires peuvent percevoir des droits de douane qui répondent aux nécessités de leur développement et aux besoins de leur industrialisation ou qui, de caractère fiscal, ont pour but d'alimenter leur budget.

de la CEE bénéficiaient de ces avantages qui étaient donc discriminatoires vis-à-vis des autres pays développés. C'est dans ce contexte que la franchise de droits de douane s'est appliquée de manière non réciproque entre les parties contractantes depuis la convention de Lomé de 1975. C'est pourquoi, « *les produits originaires des États ACP sont admis à l'importation dans la Communauté en exemption de droits de douane* »² et « *dans le cadre de leurs échanges avec la Communauté, les États ACP n'exercent aucune discrimination entre les États membres et accordent à la Communauté un traitement non moins favorable que le régime de la nation la plus favorisée* »³. Cette relation asymétrique au niveau de la coopération commerciale a pris fin progressivement avec l'Accord de Cotonou de 2000. Effectivement, cet accord intermédiaire vise à rétablir la réciprocité entre les pays d'ASS et l'UE comme le stipule l'article 36 (*Encadré 5*).

ENCADRE 5 : Article 36 de l'Accord de Cotonou

1. Eu égard aux objectifs et aux principes exposés ci-dessus, les parties conviennent de conclure de nouveaux accords commerciaux **compatibles avec les règles de l'OMC**, en supprimant **progressivement** les entraves aux échanges **entre elles** et en renforçant la coopération dans tous les domaines en rapport avec le commerce.
2. Les parties conviennent que les nouveaux accords commerciaux seront introduits progressivement et reconnaissent, par conséquent, la nécessité d'une période préparatoire.
3. Afin de faciliter la transition vers les nouveaux accords commerciaux, les préférences commerciales **non réciproques** appliquées dans le cadre de la quatrième convention ACP-CE **seront maintenues** au cours de la **période préparatoire** pour tous les pays ACP, aux conditions définies à l'annexe V du présent accord.

⁴ Pour un historique de l'AGOA cf. R. MCCORMICK, « The African Growth and Opportunity Act: the perils of pursuing African development through U.S. trade law », *Texas International Law Journal*, vol. 41, 2006, p. 339-384.

⁵ Section 111 de l'AGOA.

⁶ Liste des produits éligibles à l'AGOA.

Cf. http://www.agoa.info/index.php?view=about&story=product_lines.

américain dont bénéficient aussi les pays d'ASS éligibles à l'AGOA. Toutefois, malgré un accès en franchise de droits de douane non réciproque, les pays d'ASS éligibles à l'AGOA doivent mettre en œuvre une politique commerciale « privilégiée » envers les EU. En effet, dans la liste des conditions d'éligibilité, les pays d'ASS bénéficiant de l'AGOA doivent concourir à « *l'élimination des obstacles au commerce et à l'investissement des États-Unis* »³. Les EU n'écartent toutefois pas l'idée de la réciprocité dans les concessions commerciales puisque l'AGOA encourage dans la section 104-10 à « *la réduction réciproque des obstacles au commerce et à l'investissement en Afrique* ». Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, les EU étaient réfractaires à la fin des années 1970 aux « préférences inverses ». Ainsi, la politique commerciale américaine s'est assouplie vis-à-vis du régionalisme⁴ et plus précisément des accords préférentiels⁵. Nous constatons alors qu'il existe une certaine variabilité de l'application du principe de non-réciprocité dans le cadre de ces accords préférentiels Nord-Sud.

b/ La clause de sauvegarde

La clause de sauvegarde (*Encadré 6*) est un élément inhérent aux accords commerciaux en général. Ainsi, les accords préférentiels, surtout entre pays développés et PED, n'échappent pas à cette pratique. En effet, la clause de sauvegarde admet des fondements juridiques à travers l'article 19 du GATT, intitulé « Mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers », et l'accord sur les sauvegardes faisant partie des accords multilatéraux sur le commerce des marchandises. Les mesures de sauvegarde permettent de pallier les effets pervers de la libéralisation commerciale⁶ comme l'afflux de produits importés bénéficiant par exemple de la franchise de droits de douane sur un territoire donné. Le champ d'application des mesures de sauvegarde fait l'objet d'importantes pressions de la part des lobbies auprès des autorités qui négocient ces accords commerciaux en vue de protéger le plus possible leur production locale, mais aussi les industries naissantes.

ENCADRE 6 : Définition des mesures de sauvegarde

Les mesures de sauvegarde portent sur l'importation d'un produit sur un territoire donné dont l'introduction de quantités accrues par rapport à la production nationale peut causer un dommage grave (dégradation notable, voire imminente) à la branche de production nationale. Le terme « branche de production nationale » regroupe les producteurs 1) de produits similaires, 2) de produits concurrents sur le territoire, 3) de produits constituant une grande proportion de la production nationale totale de ces produits. La détermination de la gravité du dommage s'effectue à partir d'une enquête des autorités du territoire « victime » en utilisant un certain nombre d'indicateurs : 1) le rythme d'accroissement des importations du produit, 2) leur accroissement en volume, 3) la part du marché intérieur absorbée par les importations accrues, 4) les variations du niveau des ventes, de production, de productivité, les profits et pertes d'emploi.

Le territoire endommagé pourra recourir de manière concertée à 1) des restrictions quantitatives, 2) une majoration des droits de douane, 3) des compensations, 4) une modification ou suspension de concessions.

La période d'application d'une mesure de sauvegarde ne va pas au-delà de 8 ans dans le cas d'un pays développé.

Source : Article 19 du GATT et Accord sur les sauvegardes de l'OMC.

Ainsi, la convention de Yaoundé de 1963 établit le recours aux mesures de sauvegarde qui s'appliquent réciproquement entre les parties contractantes à son article 13. Ces mesures de sauvegarde doivent respecter une certaine procédure avant leur mise en œuvre notamment en privilégiant le dialogue, en consultant et en les notifiant auprès des institutions¹ propres à ces accords. L'article 13 stipule alors que « *si des perturbations sérieuses se produisent dans un secteur de l'activité économique ou compromettent sa stabilité financière extérieure* » d'un État associé et de la Communauté ou d'un ou de plusieurs États membres, ils peuvent « *prendre les mesures de sauvegarde nécessaires* ». Cependant, cet article pose un cadre restrictif concernant l'exercice de la clause de sauvegarde par la Communauté ou ses États membres. Effectivement, deux restrictions sont présentes dans cet article. D'une part, le caractère nécessaire² d'y recourir à l'encontre d'un État associé et d'autre part des « *mesures qui apportent le minimum de perturbations dans le fonctionnement de l'association* ». En clair, ils doivent éviter de relever les droits de douane vis-à-vis des produits originaires des États associés, mais aussi d'établir des contingents qui seraient contraires à l'article 5 sur l'élimination des restrictions quantitatives. Il en est de même pour les États associés s'ils recourent à ces dernières puisqu'ils doivent supprimer « *toutes les restrictions quantitatives à l'importation des produits originaires des États membres ainsi que toutes mesures d'effet équivalent* » d'après l'article 6 de la première convention de Yaoundé.

La convention de Lomé II (1980) apporte des précisions quant à l'utilisation de la clause de sauvegarde. Tout d'abord, dans son article 12§2 où les États membres doivent s'abstenir d'utiliser celle-ci à des fins protectionnistes qui entraverait le développement des États ACP. L'article 12§4 stipule que les mesures de sauvegarde doivent tenir compte tantôt du niveau de développement et des exportations des États ACP, tantôt des pays géographiquement défavorisés selon l'article 15.

À la différence des autres accords Europe-ACP, l'accord de Cotonou de 2000 a traité la question des mesures de sauvegarde à partir d'une annexe, soit l'annexe V portant sur le régime commercial applicable au cours de la période préparatoire prévue à l'article 37§1. Comme le stipule l'article 31§2 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969, « *aux fins de l'interprétation d'un traité, le contexte comprend, en outre le texte, préambule et annexe inclus* ». Ainsi, l'article 8 de l'annexe V à l'accord de Cotonou reprend sur le fond les dispositions sur les mesures de sauvegarde établies par les précédents accords Europe-ACP. Toutefois, dans le protocole n° 2 concernant la mise en œuvre de l'article 9 de ladite annexe, il est stipulé au paragraphe 1^{er} que « *les parties sont convenues de tout mettre en œuvre pour éviter le recours aux mesures de sauvegarde prévues à l'article 8* ». Par conséquent, l'accord de Cotonou limite au maximum l'utilisation

¹ Cf. *infra* p. 29.

² Article 13§2 de la convention de Yaoundé 1963.

éventuelle de mesures de sauvegarde par les États membres à l'égard des pays ACP d'après l'article 9 de l'annexe V. Nous supposons alors que ce changement peut être dû à des concessions mutuelles, notamment, en ne recourant pas à la clause de sauvegarde à propos des produits sensibles¹ des pays ACP de même pour les produits de la Politique agricole commune ou PAC² de l'UE.

Concernant l'AGOA, la loi ne fait nullement référence aux termes clause de sauvegarde ou mesure de sauvegarde. C'est dans sa section 112-C intitulée « Mécanismes de lutte contre la poussée des importations » que l'AGOA donne la possibilité aux EU de recourir à celles-ci. En effet, ce mécanisme passe par la surveillance d'éventuelles « *poussées d'importations susceptibles d'entraîner des perturbations* »³ à cause d'un produit provenant d'un pays d'ASS éligible à l'AGOA. Cette poussée doit causer « *un dommage grave à la branche de production nationale produisant un article similaire ou directement concurrent* »⁴. De plus, l'évaluation de l'effet des importations s'effectue à partir de « *la production nationale, des ventes, de la part de marché, de l'utilisation de la capacité, des stocks, de l'emploi, des profits, des exportations, des prix et de l'investissement* »⁵. Il n'est pas non plus mentionné que le mécanisme de lutte contre la poussée des importations soit valable pour les pays d'ASS bénéficiant de l'AGOA étant donné que ce sont des concessions commerciales unilatérales. Cette disposition est alors surtout destinée aux producteurs américains de vêtements et de tissus étant donné le traitement spécial⁶ octroyé à ces types de produits dans le cadre de l'AGOA. En conséquence, nous voyons bien la différence qu'il existe entre la clause de sauvegarde dans le cadre de l'accord de Cotonou où les parties contractantes se sont mises d'accord pour l'utiliser le moins possible et celle de l'AGOA. Néanmoins, l'accès au marché des produits d'ASS bénéficiaires desdits accords passe aussi par la réduction voire la suppression des obstacles non tarifaires au commerce.

2/ Les obstacles non tarifaires au commerce

Les obstacles non tarifaires⁷ (*Encadré 7*) signifient toutes les formes d'entraves aux échanges autres que les droits de douane et les taxes. C'est pourquoi les accords Europe-ACP et l'AGOA, ayant toujours comme objectif une meilleure intégration des pays d'ASS dans l'économie mondiale, ont décidé

¹ Article 1§2 du Protocole n° 3 (Annexe 15 de l'accord de Cotonou) reprenant le texte du protocole n° 3 sur le sucre ACP.

² Déclaration 29 de l'Acte final de l'accord de Cotonou (2000) relative à la déclaration commune concernant les produits relevant de la politique agricole commune.

³ Section 112-C-i de l'AGOA.

⁴ Section 112-C-ii de l'AGOA.

⁵ Section 112-C-iii de l'AGOA.

⁶ Cf. *infra* p. 12.

⁷ Cf. L'accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC sur http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/17-tbt.pdf.

Cf. OCDE, *Au-delà des tarifs. Le rôle des obstacles non tarifaires dans le commerce mondial*, Étude de l'OCDE sur la politique commerciale, 2005, p. 340.

d'instaurer des dispositions à propos des restrictions quantitatives (a) et du principe du traitement national (b).

ENCADRE 7 : Les obstacles non tarifaires

Les **restrictions quantitatives** à l'exportation et à l'importation qui établissent des quotas dans le but de restreindre l'accès de produits étrangers au marché intérieur.

Les **règlements techniques et les normes** définissent les caractéristiques d'un produit (taille, forme, fonctions, mode d'emploi) qui sont par nature obligatoires.

Les **normes sanitaires et phytosanitaires** (soins et traitements des végétaux) sont des mesures visant la protection de la santé, de la vie des personnes, la préservation des animaux et des végétaux.

Les **licences d'importation** sont des procédures administratives exigeant la présentation à l'organe administratif compétent des documents comme condition préalable à l'importation.

Les **règles d'évaluation en douane** d'un produit permettent d'éviter l'utilisation de valeurs arbitraires ou fictives qui devront être conformes aux réalités commerciales.

L'**inspection avant expédition** fait référence à toutes les activités en rapport avec la vérification de la qualité, de la quantité, du prix, parfois du taux de change et des conditions financières.

Les **règles d'origine** sont des critères qui déterminent l'endroit où un produit a été fabriqué.

Source : http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm9_f.htm ;
http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/legal_f.htm#import.

ce domaine. D'une part, l'article 782 permet les RQ par les États associés dans le cas d'un déséquilibre de la balance des paiements ou selon les besoins de leur développement. D'autre part, l'article 9 autorise les RQ si elles sont justifiées « *par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété industrielle et commerciale* ». L'exception au principe de l'élimination des RQ ou la notion d'ordre public qui est déterminée au niveau national peut être source de différends entre les parties contractantes. Bien entendu, cet article précise que « *ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée au commerce* ». Quant à l'accord de Cotonou, c'est aussi dans l'annexe V relative au régime commercial applicable au cours de la période préparatoire³ qu'est traitée la question des RQ à son article 2 reprenant les grandes lignes des précédentes dispositions.

L'AGOA admet aussi les produits des pays d'ASS sans contingentements comme pour les textiles et vêtements qui « *entreront aux États-Unis en franchise de droits et sans limitations quantitatives* »⁴. Cependant, deux exceptions⁵ apparaissent au sujet de ces produits subissant un traitement spécial dans le cadre

¹ Les restrictions quantitatives sont régies par les articles 11 à 14 du GATT.

² http://www.wto.org/french/thewto_f/glossary_f/restrictions_quantitatives_f.htm

³ Article 37§1 de l'accord de Cotonou.

⁴ Section 112-a de l'AGOA.

⁵ B. BOUNOUNG FOUA, *Impact de l'AGOA sur les pays éligibles : dynamique des échanges, dynamique de structure et dynamique des taux de croissance*, Thèse dactylographiée, Université Paris I-Panthéon Sorbonne, 2008, p. 359.

de l'AGOA. D'une part, si les vêtements sont fabriqués à partir de tissus originaires d'un pays d'ASS, les autorités américaines établiront un quota dont le seuil équivalra à 7 % des importations totales américaines. D'autre part, si les vêtements sont fabriqués dans un Pays Moins Avancé, ou PMA, à partir de tissus ou de filés venant d'un État tiers alors le même niveau de contingentement sera fixé dès 2012. Qu'en est-il alors du principe du traitement national dans le cadre des accords Europe-ACP et de l'AGOA ?

b/ Le principe du traitement national

Le principe du traitement national est régi par l'article 3 du GATT où toutes formes de taxations, de lois et réglementations quantitatives « *de certains produits ne devront pas être appliquées aux produits importés ou nationaux de manière à protéger la production nationale* ». Ce principe est la traduction du principe de non-discrimination dans les relations commerciales internationales vis-à-vis des produits similaires et substituables. Le traitement national s'exerce une fois qu'un produit, service ou élément de la propriété intellectuelle est présent sur le marché.

Ainsi, l'AGOA indique dans sa section 104-C-i que la suppression des obstacles au commerce à l'égard des EU doit passer aussi par « *l'octroi du traitement national et l'adoption de mesures visant à créer un environnement favorable à l'investissement national et étranger* ». Cette section fait partie des dispositions les plus importantes de l'AGOA étant donné qu'elle concerne les conditions d'éligibilité des pays d'ASS à l'AGOA. Par conséquent, le respect du principe du traitement national reste problématique pour ces derniers puisque toutes tentatives de protection de leur production nationale face à la concurrence américaine sont restreintes sous peine de se voir écarter du régime préférentiel. Il en est de même pour l'installation des entreprises américaines, des mesures concernant l'investissement par le biais des codes d'investissement nationaux, mais aussi l'emploi. C'est aussi dans ce cadre qu'il est question de la protection de propriété intellectuelle¹ (*Encadré 8*) où le traitement national s'y applique selon l'article 3 de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle (ADPIC) de l'OMC. Le terme protection signifie dans ce cas « *l'existence, l'acquisition, la portée, le maintien des droits de propriété intellectuelle et les moyens de les faire respecter ainsi que les questions concernant l'exercice des droits de propriété intellectuelle* »².

ENCADRE 8 : Définition de la propriété intellectuelle (PI)

La PI représente les droits conférés à l'individu par une création intellectuelle. Il existe deux types de droits de propriété intellectuelle (DPI). D'une part les droits d'auteurs pour les œuvres artistiques et littéraires. D'autre part la propriété industrielle comprenant 1) les marques, 2) les indications géographiques (l'origine) et 3) les dessins, modèles et inventions via les brevets.

Source : http://www.wto.org/french/tratop_f/trips_f/intell_f.htm

étrangers. En effet, l'article 14 stipule que « *chaque Partie contractante s'interdit toute mesure ou pratique fiscale interne établissant une discrimination entre ses produits et les produits similaires originaires des autres Parties contractantes* ». Il en est de même à son article 29 où « *les ressortissants et sociétés de tous les États membres sont, dans chaque État associé [...] mis sur un pied d'égalité en matière de droit d'établissement et de prestations de services* » également pour les investissements à l'article 37§2.

La convention de Lomé IV étend l'application du principe du traitement national aux investisseurs à son article 258-c où « *[...] les États ACP et la Communauté [...] accordent un traitement juste et équitable à ces investisseurs* ». Quant à l'accord de Cotonou, il reprend les précédentes dispositions, mais consacre la protection des droits de propriété intellectuelle à son article 46.

Ainsi, nous avons montré que l'accès au marché est une composante centrale des « acquis préférentiels » des accords Europe-ACP et de l'AGOA tout comme l'instauration de mesures spécifiques pour les produits sensibles et les pays vulnérables.

B.- Mesures spécifiques concernant les produits sensibles et les pays vulnérables

Ce qui fait la spécificité des accords Europe-ACP et de l'AGOA réside aussi dans l'établissement de dispositions spéciales à l'égard de produits sensibles¹ (1) et de pays vulnérables (2) économiquement et géographiquement.

1/ Les produits sensibles dans les accords Europe-ACP et l'AGOA

Le fait que la majorité des PED, mais surtout les PMA, soit dépendante des recettes d'exportations des produits de base, a conduit l'UE et les EU à mettre en place respectivement des mesures spéciales comme la création des protocoles produits (a) et d'un traitement propre à certains textiles et vêtements (b).

a/ Les protocoles produits dans les accords Europe-ACP

« *Les protocoles qui sont annexés à la présente convention en font partie intégrante* » selon l'article 93 de la première convention de Lomé. Ces protocoles

¹ Nous ne traiterons pas ici les mécanismes de stabilisation des recettes d'exportations STABEX et des produits miniers SYSMIN établis respectivement par la 1^{ère} convention de Lomé (1975) à son article 16 et par la 2^e convention de Lomé (1980) à son article 50. Ils n'ont pas été reconduits par l'accord de Cotonou pour manque d'efficacité. Cf. J. HERBST, « Theories of international cooperation: the case of the Lomé Convention », *Polity*, vol. 19, n° 4, summer 1987, 637-659 p.

F. KERN et C. MAINGUY, « De Lomé à Cotonou. La nouvelle politique européenne de coopération. La dimension commerciale de l'intégration régionale », *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe*, 2010, Vol. 7, issue 8, p. 3.

produits¹ concernent le sucre de canne, la viande bovine, le rhum et les bananes. Ils ont été établis sous l'impulsion du Royaume-Uni et des pays du Commonwealth. Ces protocoles assurent à la fois l'approvisionnement de ces produits sur le marché européen, mais aussi le soutien aux pays producteurs ACP.

Le Protocole n° 3 sur le sucre ACP à son article 1^{er} stipule que « *la Communauté s'engage, pour une période indéterminée, à acheter et à importer, à des prix garantis, des quantités spécifiées de sucre de canne brut ou blanc originaire des États ACP, que lesdits États s'engagent à lui fournir* ». En raison de la dépendance des pays ACP aux produits de base et de l'instabilité de leurs cours sur les marchés mondiaux, les États membres octroient ce traitement préférentiel en s'engageant à acheter une quantité fixe aux producteurs ACP. Pour l'ASS, ce sont surtout l'Île Maurice et le Swaziland qui en sont les principaux bénéficiaires dont la quantité de sucre de canne est exprimée en tonnes métriques, c'est-à-dire 1000 kilogrammes. La « période indéterminée » reste toutefois conditionnée à la durée des accords Europe-ACP où le protocole sucre a été renouvelé à chaque révision. Ainsi, l'accord de Cotonou mentionne ce régime spécial, notamment, à l'article 36§4 où « *les parties réaffirment l'importance des protocoles relatifs aux produits de base* » et « *conviennent de la nécessité de les réexaminer dans le contexte des nouveaux accords commerciaux, en particulier en ce qui concerne leur compatibilité avec les règles de l'OMC* ». Il faut noter que l'utilisation de la clause de sauvegarde n'est pas permise d'après son article 1§2, sauf si les États sont parties à un APE. Au final, le 1^{er} octobre 2009, le protocole sucre a été remplacé par un accès illimité pour les PMA tandis que pour les non-PMA l'accès est régi par le SGP.

Le Protocole relatif à la viande bovine a été maintenu par l'accord de Cotonou. Le protocole stipule que « *la Communauté et les États ACP conviennent des mesures spéciales ci-après visant à permettre aux États ACP exportateurs traditionnels de viande bovine le maintien de leur position sur le marché de la Communauté et à assurer un certain niveau de revenu à leurs producteurs* ». En effet, les droits à l'importation sont diminués à hauteur de 92 %, mais les pays ACP exportateurs doivent s'acquitter des droits ad valorem². Les principaux bénéficiaires sont le Botswana, Madagascar et la Namibie.

Les protocoles relatifs au rhum et aux bananes ont été supprimés. Le premier concernait l'accès en franchise de droits de douane selon des quantités fixes de rhum venant des États ACP. La pérennité du protocole rhum était liée à la constitution « d'une organisation commune du marché des alcools » d'après son article 1^{er}. C'est suite à l'accord sous forme de mémorandum d'entente sur les boissons spiritueuses entre la Communauté européenne et les EU du 24 mars

¹ Pour plus d'informations M. GALLIE, *op.cit*, p. 153-167.

² Taux de droit exprimé en pourcentage du prix.

1997¹ qu'il a disparu. Quant au protocole concernant les bananes, « *les parties reconnaissent l'importance économique capitale que revêtent pour les fournisseurs de bananes ACP leurs exportations vers le marché de la Communauté* »². Cependant, les différends³ auprès de l'Organe de Règlement des Différends, ou ORD, de l'OMC lui ont été fatals. L'accord de Genève du 15 décembre 2009⁴ a mis fin à la « guerre des bananes » opposant les pays d'Amérique latine, les EU à l'UE. L'accord prévoit l'application de droits de douane aux bananes de 143 à 114 €/tonne métrique de 2011 à 2017, l'abandon des recours à l'ORD et une assistance financière pour les États ACP. Le Parlement européen a ainsi approuvé le 3 février 2011 ledit accord laissant ainsi les États membres le ratifier. Qu'en est-il alors du traitement spécial des textiles et vêtements par l'AGOA ?

b/ Traitement de certains textiles et vêtements par l'AGOA

La section 112-a de l'AGOA instaure un traitement préférentiel pour les textiles et vêtements⁵ provenant d'un pays d'ASS éligible qui « *entreront en franchise de droits et sans limitations quantitatives* » sur le territoire américain jusqu'en 2015. Il existe trois modes d'assemblage de vêtements qui sont visés par l'AGOA (*Tableau 2*) restreignant ainsi la portée du libre accès sur le marché américain afin de protéger les producteurs nationaux.

TABLEAU 2 : Traitement en libre accès des vêtements et textiles sous l'AGOA

	Confection du tissu États-Unis	Coupage du tissu EU	Fabrication de filés EU
Vêtements assemblés dans un ou plusieurs pays d'ASS			
Autres vêtements assemblés dans un ou plusieurs pays d'ASS	EU	ASS	EU
Vêtements confectionnés à partir de tissus ou filés d'origine régionale	ASS	EU-ASS	EU-ASS

Source : Section 112 de l'AGOA.

De plus, ce régime spécial pour les vêtements et textiles s'accompagne d'un système de visas d'exportation destinés aux pays d'ASS éligibles (*Encadré 9*) à ce traitement. En effet, afin de pallier toute tentative de réexpédition⁶ illégale de ces produits, les États bénéficiaires devront apposer le visa sur la facture d'origine.

ENCADRE 9 : 27 pays d'ASS éligibles au régime des vêtements et textiles

Afrique du Sud, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cameroun, Cap-Vert, Éthiopie, Gambie, Ghana, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Maurice, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Swaziland, Tanzanie, Zambie.

Source : http://www.agoa.gov/eligibility/country_eligibility.html

¹ Pour une explication détaillée de cette mesure op. cit. p. 200-201 et 202, p. 17-18.

⁶ Section 113 de l'AGOA.

Les pays d'ASS bénéficiaires doivent remplir un certain nombre de conditions : l'adoption d'un système de visas, l'établissement du produit d'origine, l'acceptation de la vérification du service des douanes des EU, la transparence et disponibilité des statistiques. Ainsi, cette prise en compte de l'hétérogénéité de l'ASS, par les accords Europe-ACP et de l'AGOA, passe aussi par un traitement spécial et différencié pour les pays vulnérables.

2/ Traitement spécial et différencié pour les pays vulnérables

La relation commerce et développement, à travers les accords Europe-ACP et l'AGOA, se traduit par la prise de conscience des Européens et des Américains de l'hétérogénéité des pays du Sud, avec d'un côté les pays les moins avancés (a) et de l'autre les pays géographiquement défavorisés (b) où ces deux statuts se chevauchent la plupart du temps.

a/ Le statut des Pays les Moins Avancés

En 1971, les Nations Unies ont créé la catégorie des PMA¹ qui sont actuellement au nombre de 50 (*Carte 1*) en ayant comme point commun d'être vulnérables économiquement² au sein de l'économie mondiale. L'ASS représente plus de 65 % des PMA, ce qui va pousser aussi bien l'UE que les EU à mettre en place des dispositions particulières.

CARTE 1 : Les PMA



Source : <http://www.unctad.org/templates/webflyer.asp?docid=5681&intItemID=1528&lang=2>.

¹ 3 critères afin de déterminer un PMA : 1) le PIB /hab sur 3 ans montrant un niveau de revenu bas soit inférieur à 905 \$, 2) le retard dans le développement humain, mesuré en tenant compte de la malnutrition, du taux de mortalité des enfants, de la scolarisation, et du taux d'alphabétisation, 3) la vulnérabilité économique, calculée en fonction de la taille de la population (ne doit pas excéder 75 millions), du degré d'isolement, des exportations, des différentes cultures agricoles, des catastrophes naturelles et de leurs incidences. Cf. <http://www.un.org/fr/globalissues/ldc/index.shtml>.

² Le concept de vulnérabilité économique représente le risque pour un pays d'être négativement affecté par des chocs exogènes, c'est-à-dire des événements imprévus et incontrôlables.

Cf. P. GUILLAUMONT, « Ouverture, vulnérabilité et développement », *Centre d'études et de recherches sur le développement international (CERDI)*, Études et documents, février 2001, p. 8.

La troisième convention de Lomé expose une palette de mesures à l'égard des PMA comme dans les articles 255 et 256, mais aussi avec l'article 36 qui prévoit une assistance dans le domaine des transports, de l'autosuffisance alimentaire, des transferts technologiques entre pays développés et PMA.

L'article 8 de la quatrième convention de Lomé stipule que « *les parties contractantes reconnaissent la nécessité d'accorder un traitement particulier aux États ACP les moins développés [...]. Elles accordent une attention particulière à l'amélioration des conditions de vie des couches de populations les plus défavorisées* ». Ce traitement particulier se fonde sur l'octroi de ressources financières afin d'atténuer les difficultés structurelles faisant obstacle à leur développement. Quant à l'accord de Cotonou, il reprend les précédentes dispositions des autres conventions. Il faut noter que l'UE a mis en place depuis 2001 le régime « Tout sauf les armes », ou TSA¹ destiné aux PMA. En quelques mots, le dispositif TSA accorde le libre accès à tous les produits originaires des PMA sur le marché européen à l'exception des armes et munitions, mais aussi pour le sucre, le riz et les bananes dont la libéralisation se fera progressivement.

Par ailleurs, l'AGOA entend par PMA un pays « *dont le produit national brut par habitant était inférieur à 1500 dollars en 1998, tel que mesuré par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement* »². Ainsi, les PMA d'ASS bénéficient grâce à l'AGOA d'un traitement spécifique concernant les vêtements et textiles. Effectivement, quel que soit le pays d'origine des tissus ou des filés, le libre accès sera maintenu du moment qu'ils sont confectionnés par les PMA. Cette disposition a été prorogée jusqu'au 30 septembre 2012 par la Loi sur l'encouragement de l'investissement en Afrique de décembre 2006.

Au-delà des avantages commerciaux offerts par les accords Europe-ACP et l'AGOA, ces derniers vont mettre en place des dispositifs d'aide à l'égard des PMA, c'est ce que nous verrons ultérieurement dans ce mémoire. D'ailleurs, l'ASS comprend un certain nombre de pays géographiquement défavorisés qui profite de dispositions particulières à travers ces accords préférentiels.

b/ Les pays géographiquement défavorisés

Nous entendons, au sens strict, par pays géographiquement défavorisés³ les pays enclavés (ou sans littoral), les pays insulaires et au sens large les pays victimes de manière fréquente de catastrophes naturelles.

¹ Pour plus d'informations cf. CNUCED, *Préférences commerciales pour les PMA : première évaluation des avantages et des améliorations possibles*, Nations Unies, Genève, 2003, p. 128

² Section 112-B de l'AGOA.

³ « [...] le fait pour un pays d'être enclavé ou insulaire [...] peut naturellement constituer un handicap de croissance, sans être pour autant une source de vulnérabilité ». Cf. P. GUILLAUMONT, *op.cit.*, février 2001, p. 9.

Les accords Europe-ACP ont décidé de traiter de manière conjointe la situation des PMA à celle des pays géographiquement défavorisés (*Tableau 3*). En effet, les articles mentionnés ci-dessus sont aussi valables pour ces derniers. Ainsi, l'article 8 de la quatrième convention de Lomé stipule que « *pour les États ACP enclavés et insulaires, les objectifs de la coopération visent à définir et stimuler des actions spécifiques afin de résoudre les problèmes de développement posés par leurs situations géographiques* ». Ces actions spécifiques concernent le domaine des transports, des ports, des infrastructures, des communications.

TABLEAU 3 : Pays enclavés et insulaires d'ASS

Sans littoral		Insulaires
Botswana	Mali	Cap-Vert
Burkina Faso	Niger	Comores
Burundi	Ouganda	Madagascar
République centrafricaine	Rwanda	Maurice
Éthiopie	Swaziland	Sao Tomé et Príncipe
Lesotho	Tchad	Seychelles
Malawi	Zambie	
	Zimbabwe	
	(15)	(6)

Source : CNUCED, *Manuel de statistiques de la CNUCED*, les Nations Unies, Genève, 2010, p. xxix

L'AGOA quant à elle n'établit pas de dispositions spécifiques pour les pays géographiquement défavorisés. Cependant, la section 131 est consacrée à la lutte contre la désertification en ASS, ce qui rentre dans la définition au sens large des pays géographiquement défavorisés.

Ainsi, l'expression du principe « *trade not aid* » passe par ces divers éléments au sein des accords Europe-ACP et de l'AGOA. Néanmoins, nous ne devons pas oublier que ces accords préférentiels Nord-Sud sont de nature politique.

II.- La dimension politique des accords Europe-ACP et de l'AGOA

Les accords préférentiels Nord-Sud sont des instruments de politique commerciale, mais aussi de politique étrangère non négligeable aussi bien pour les pays développés que pour les PED. J. Coussy¹ montre ainsi que « *l'intégration est un fait politique* ». Cette dimension politique passe alors d'une part par un

¹ J. COUSSY, « Économie politique des intégrations régionales : une approche historique », *Mondes en développement*, De Boeck Université, 2001/3, n° 115-116, p. 18.

dialogue privilégié et un pouvoir de négociations (A) et d'autre part par la conditionnalité des préférences commerciales (B) dans le cadre desdits accords préférentiels.

A.- Dialogue privilégié et pouvoir de négociations

La notion de dialogue apparaît pour la première fois à l'article 8 de la troisième convention de Lomé (1985) pour être consacrée par l'accord de Cotonou où la dimension politique fait partie des trois piliers de cet accord. Ainsi, l'exercice du pouvoir de négociations s'exerce au sein de la coopération régionale comme levier de développement (1), mais aussi dans des cadres institutionnels distincts (2).

1/ La coopération régionale : levier de développement

Si nous nous référons aux grandes périodes du régionalisme¹, l'ASS représente la seconde vague de celui-ci dans les années 1970. En effet, la première vague fait référence à la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, ou CECA, par le Traité de Paris de 1951, la seconde avec l'ASS et les pays d'Amérique latine par la mise en œuvre des politiques de substitution aux importations² et la troisième³ avec les EU et les pays d'Asie du Sud-est dans les années 1990.

L'UE reste un fervent défenseur de tout processus d'intégration régionale dans le monde, c'est l'une des caractéristiques de la politique diplomatique européenne. En effet, les articles 8 et 9 de la première convention de Yaoundé stipulent que cette dernière encourage la formation de ZLE⁴ ou d'UD entre les États associés ou avec d'autres pays tiers. L'article 47 de la première convention de Lomé stipule aussi que la Communauté apporte son concours à la coopération régionale et interrégionale dans l'exécution de ladite convention. La quatrième convention de Lomé va plus loin en promouvant le développement du commerce intra-ACP et par l'établissement de stratégies commerciales cohérentes⁵. Enfin, l'accord de Cotonou va expliciter la notion de coopération régionale⁶ qui permet d'une part « *d'exploiter les économies d'échelle* » et d'autre part de « *contribuer à la promotion et à la mise en place d'un dialogue politique régional* ». De plus, les APE se fondent non plus sur une négociation globale au niveau du groupe ACP

¹ Cf. R. POMFRET, « Regional trade agreements », School of Economics, *University of Adelaide*, Australia, 2005, p. 20.

² La politique de substitution aux importations vise à remplacer les importations d'un pays, autre que les biens d'équipement, par la production locale. Cette stratégie est axée sur le développement du marché intérieur.

³ La 3^{ème} vague est appelée aussi le « nouveau régionalisme » suite aux échecs des politiques de substitution aux importations dans les années 1970-1980.

⁴ Zone de Libre-échange

⁵ Article 136 de la 4^{ème} convention de Lomé.

⁶ Article 30 de l'accord de Cotonou.

mais au niveau régional, voire bilatéral, dans le but de concilier les dispositifs européens des Communautés économiques régionales d'ASS.

Quant à l'AGOA, il évoque dans la section 102-5 que les pays d'ASS ont pris des mesures afin de progresser « *sur la voie d'une intégration économique régionale qui est susceptible d'avoir des effets bénéfiques pour la région* ». Cette disposition résume ainsi l'état d'esprit des Américains au sujet des opportunités de l'intégration régionale, mais aussi des échecs de certaines tentatives d'intégration régionale en ASS. Effectivement, le simple terme « susceptible » met en évidence la division des économistes sur leurs effets et du débat qui a eu lieu lors de l'élaboration de l'AGOA. Cette dernière, à la différence des accords Europe-APC, est moins expressive et enthousiaste face au régionalisme. En outre, il faut savoir que l'établissement futur de ZLE entre les EU et les pays d'ASS peut passer par la conclusion du *Trade and Investment Framework Agreements*, ou TIFA¹, au niveau régional, c'est que nous étudierons plus tard. Ainsi, ces accords préférentiels entre pays développés et PED s'illustrent par la création de cadres institutionnels distincts afin de faciliter le dialogue et les éventuelles négociations.

2/ Des cadres institutionnels distincts

Afin de donner un cadre à l'exercice du pouvoir de négociations entre les États ACP et l'UE, les accords Europe-ACP ont créé des institutions intrinsèques à leurs accords depuis la première convention de Yaoundé². C'est dans ce contexte qu'a été formé le groupe ACP³ par les accords de Georgetown de 1975, puis des révisions de 1992 et de 2003. En effet, la formation du groupe ACP n'est que l'expression de la « solidarité entre pays en voie de développement » dont le but est de promouvoir et de développer les relations économiques et commerciales entre les États ACP.

Ainsi, nous remarquons des changements dans ces institutions (*Figure 1*). D'une part, la suppression de la Cour arbitrale instaurée par les conventions de Yaoundé, dont l'objectif, était de régler les différends d'interprétation et d'application desdites conventions. Ces prérogatives ont été transférées au Conseil des ministres. D'autre part, la création par les conventions de Lomé de l'Assemblée consultative, dont le principal rôle est de créer des comités consultatifs, devenue sous Cotonou⁴ l'Assemblée parlementaire paritaire. Ces institutions sont par ailleurs fortement influencées par celles de l'UE, mais il reste, cependant, la question de savoir si elles vont être maintenues dans le cadre des APE.

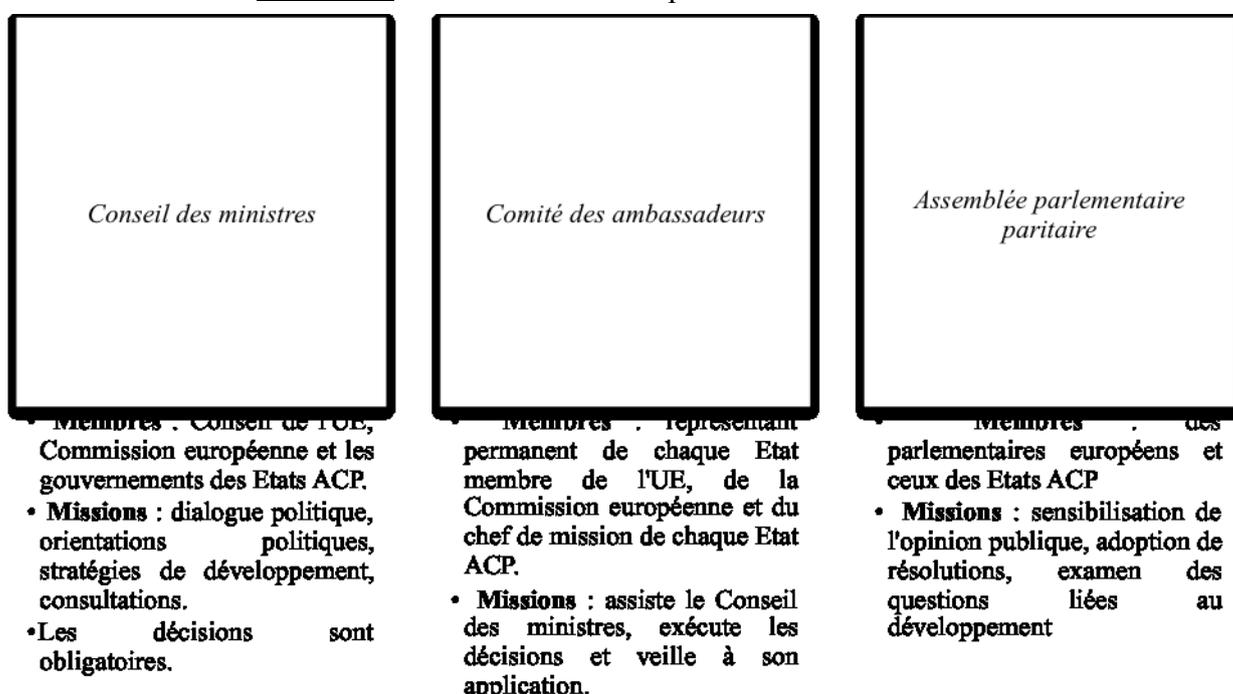
¹ Cf. <http://www.ustr.gov/trade-agreements/trade-investment-framework-agreements>.

² Articles 39 à 53 de la 1^{ère} convention de Yaoundé.

³ Cf. http://www.acpsec.org/index_f.htm.

⁴ Articles 14 à 17 de l'accord de Cotonou.

FIGURE 1 : Institutions établies par l'accord de Cotonou



Source : Articles 15 à 17 de l'Accord de Cotonou.

Contrairement aux accords Europe-ACP, l'AGOA n'établit pas d'institutions qui lui sont propres en préférant instaurer un Forum de coopération commerciale et économique entre les EU et l'ASS¹. Ce forum² se réunit annuellement où les autorités de chaque État y participent, de même que les Organisations non gouvernementales (ONG), le secteur privé et la société civile. Les actes qui en découlent sont purement déclaratifs, sans force obligatoire à l'égard des pays intéressés à la différence des institutions des accords Europe-ACP. Nous constatons qu'il existe une constance de points de vue sur l'AGOA par les différents Présidents des EU de Bill Clinton à Georges W. Bush en passant par Barack Obama lors de leurs discours au Forum de l'AGOA. Au final, ce dernier

¹ Section 105 de l'AGOA.

² Cf. <http://www.agoa.gov/agoaforum/index.asp>.

n'est qu'une forme de « *think thank* » ou de laboratoires d'idées qui visent à assouplir la dimension unilatérale de l'AGOA. Au-delà de ces aspects, l'une des caractéristiques de ces accords préférentiels réside dans la conditionnalité des préférences commerciales.

B.- La conditionnalité des préférences commerciales

Le principe de conditionnalité¹ provient des institutions internationales que sont le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale (BM) dans la réalisation des plans d'ajustements structurels (PAS) par exemple. C'est ainsi que les accords Europe-ACP et l'AGOA se rejoignent dans la primauté donnée aux principes de l'économie de marché (1) et dans l'exercice du droit international (2) même si leurs effectivités diffèrent.

1/ La primauté des principes de l'économie de marché

Un des points de convergence entre les accords Europe-ACP et l'AGOA se situe dans la place offerte dans ces accords préférentiels au respect des principes de l'économie de marché.

Les accords Europe-ACP ont tardé à mettre en place des mécanismes de conditionnalités aux préférences commerciales et aides octroyées aux États ACP à la différence de l'AGOA. En effet, les pays bénéficiaires ont su maintenir la pression sur l'UE, mais cela s'explique aussi à cause du passé colonial. L'article 26 de la quatrième convention de Lomé montre la manière dont les privilèges étaient octroyés « à des conditions très libérales », c'est-à-dire très ouvertes. L'accord de Cotonou va alors marquer une rupture dans ce domaine. Son article 10§2 stipule que « *les parties reconnaissent que les principes de l'économie de marché, s'appuyant sur des règles de concurrence transparentes et de politiques saines en matière économique et sociale, contribuent à la réalisation des objectifs du partenariat* ». Ce tournant est marqué aussi par la place importante dédiée par Cotonou au secteur privé dans ses dispositions.

A contrario, l'AGOA est beaucoup plus explicite et pragmatique quant à l'application de ses conditions par les pays d'ASS éligibles. En effet, la section 104-A dispose que des progrès continus doivent être poursuivis en instaurant « *une économie de marché qui protège la propriété privée, intègre un système commercial ouvert fondé sur des règles et limite au minimum l'ingérence des pouvoirs publics dans l'économie par des mesures telles que le contrôle des prix, l'octroi de subventions et la détention par l'État d'actifs économiques* ». Cette

¹ La conditionnalité regroupe un ensemble de conditions politiques, économiques et sociales influençant l'octroi d'aides à l'égard des pays bénéficiaires. Le « consensus de Washington » reste l'application la plus connue de ce principe. Il a été théorisé par l'économiste américain John Williamson en 1990 dans « What Washington Means by Policy Reform », in Chapter 2 from *Latin American Adjustment: How Much Has Happened ?*, p. 445.

disposition est très intéressante du fait qu'elle a en commun avec les accords Europe-ACP la promotion de la propriété privée et d'un système commercial ouvert. Cependant, l'AGOA souhaite que les pays d'ASS restreignent l'intervention de l'État dans l'économie alors que dans les accords Europe-ACP, l'État¹ joue un rôle important dans l'application des dispositions. Enfin, au sujet de « l'octroi de subventions », c'est oublier que les EU subventionnent leur agriculture et l'industrie aéronautique. Par ailleurs, l'examen des progrès effectués par les pays d'ASS est recensé au sein des rapports² de l'*United States Trade Representatives* (USTR) de 2000 à 2008. Néanmoins, c'est essentiellement dans le respect du droit international que ces accords préférentiels sanctionnent le plus souvent les pays d'ASS bénéficiaires.

2/ L'exercice du droit international

La différence de forme qui sépare les accords Europe-ACP de l'AGOA réside dans le fait que les premiers sont des traités de nature contractuelle contrairement au second. Cependant, même si l'AGOA est une loi américaine, celle-ci exprime par ses dispositions tout comme les accords Europe-ACP les grands principes et libertés fondamentaux établis par les droits de première et seconde générations (a), mais aussi ceux de troisième génération (b).

a/ Les droits de première et seconde générations

Cette typologie a été vulgarisée, entre autres, par le Professeur J. Rivero (1982)³ où le droit de première génération⁴ concerne les libertés et responsabilités individuelles de la personne humaine tandis que la seconde⁵ porte sur des éléments de nécessité comme la pauvreté et des droits à des prestations nécessitant l'intervention de l'État.

Les accords Europe-ACP sont par nature des traités internationaux issus du consentement et de la volonté des États contractants. Ils deviennent, en conséquence, des outils d'expression et de promotion du droit international. Les articles 2 et 3 de la troisième convention de Lomé font référence au droit à l'autodétermination des États ACP qui est aussi présent à l'article 1^{er} du PIDCP et du PIDESC. La quatrième convention de Lomé réaffirme dans son préambule son attachement et son respect à la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, à la CEDH, mais aussi à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ou (CADHP, du 27 juin 1981. Par ailleurs, comme le note

¹ Article 2 de l'accord de Cotonou.

² Cf. <http://www.agoa.gov/resources/index.asp>.

³ J. RIVERO, « Vers de nouveaux droits de l'homme », *Revue des sciences morales et politiques*, n° 4, 1982, p. 673-686.

⁴ La 1^{ère} génération relève par exemple de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) de 1789, de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) de 1950 et du Pacte International des Droits Civils et Politiques (PIDCP) du 16 décembre 1966.

⁵ La 2^{ème} génération fait référence au Pacte International des Droits Économiques, Sociaux et Culturels (PIDESC) du 16 décembre 1966.

Bach (1993)¹, la résolution du Conseil européen de novembre 1991² est venue lier l'aide communautaire aux progrès de démocratisation. En effet, l'accord de Cotonou mentionne à son article 9§2 que « *le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit* » est le fondement du partenariat ACP-UE. Ainsi, l'article 96 précise que tout manquement aux droits de l'homme, à l'État de droit et aux principes démocratiques par les États ACP conduiront à une phase de consultations où « *la suspension serait un dernier recours* » afin de perturber le moins possible ledit accord. Toutefois, les États ACP peuvent recourir à la « *clause de non-exécution* »³ pour éviter que l'UE n'en vienne à utiliser l'article 96, ce qui serait contraire au principe de dialogue privilégié établi dans leurs relations. Suite à la 2e révision de Cotonou en 2010, il prévoit à l'article 9 que les principes des droits de l'homme s'appliquent réciproquement.

Quant à l'AGOA, la section 104 sur les conditions d'éligibilité des pays d'ASS fait référence à la non-violation flagrante des droits de l'homme de même que la primauté du droit, du pluralisme politique et des droits des travailleurs et des enfants. Les EU accompagnent l'effort de démocratisation de l'ASS par « *une participation plus large au processus politique* »⁴. Il faut savoir que des pays comme la Somalie, le Soudan, la Côte d'Ivoire ne sont pas éligibles à l'AGOA à cause de leurs situations politiques internes. D'ailleurs, pour l'année 2010, la Guinée, Madagascar et le Niger⁵ n'ont pas été reconduits par le Président des EU puisqu'ils n'ont pas effectué de progrès continus dans les conditions précisées à la section 102 de l'AGOA. Qu'en est-il des droits de troisième génération ?

b/ Les droits de troisième génération

Les droits de troisième génération touchent aux droits de solidarités mondiales par le biais du droit international au développement et du droit international de l'environnement. Ainsi, la première convention de Lomé indique dans son préambule la volonté commune des parties contractantes à l'établissement d'un nouvel ordre économique juste et plus équilibré faisant ainsi écho à la Déclaration de l'Assemblée Générale des Nations Unies, ou AGNU, du 1^{er} mai 1974⁶. Cette même résolution n'a jamais été appliquée à cause du refus des pays développés à l'époque. Les conventions de Lomé ont fait régulièrement référence dans leurs préambules au concept de solidarité nationale. De plus, la quatrième convention de Lomé évoque à l'article 5§1 un « *développement centré sur l'homme* » renvoyant ainsi à la Déclaration sur le droit au développement du 4 décembre 1986 où l'homme est participant et bénéficiaire au développement.

¹ D. BACH, « Un ancrage à la dérive : la Convention de Lomé », *Revue Tiers-Monde*, tome 34, n° 136, Octobre-Décembre 1993, p. 755.

² European Council, *Resolution on human rights, democracy and development*, 28 November 1991.

³ Cf. <http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=210>.

⁴ Section 102 de l'AGOA.

⁵ Cf. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/presidential-proclamation-take-certain-actions-under-african-growth-and-opportunity>.

⁶ Résolution 3201 de l'AGNU.

L'accord de Cotonou mentionne dans son préambule les Objectifs du millénaire pour le développement, ou OMD, des Nations Unies de 2000 qui sous-tendent ledit accord. La question de l'environnement quant à elle figure à l'article 11 de la troisième convention de Lomé visant à protéger les ressources naturelles. La quatrième convention de Lomé rappelle leur attachement à la préservation et à la restauration du patrimoine naturel à l'article 14. En outre, l'accord de Cotonou cite la notion de développement durable à son article 1^{er} comme l'éradication de la pauvreté et la gestion équitable des ressources. Par ailleurs, le troisième accord de Cotonou fait référence au changement climatique aux articles 13-bis et 32-bis dans sa conception large du développement.

L'AGOA de son côté met en place un dispositif de lutte contre la désertification dans sa section 113. Dans la section 121-b, il est fait mention de la protection de l'environnement et de l'accès à l'eau potable. La section 127-b, quant à elle, dispose que la protection de l'environnement doit assurer une croissance durable, mais aussi un développement durable¹.

Section 2 : La compatibilité au système commercial multilatéral

Les accords Europe-ACP et l'AGOA ont comme autre point commun le fait de déroger aux principes de non-discrimination et de réciprocité (*Encadré 10*), c'est-à-dire le traitement de la nation la plus favorisée (NPF), dans les relations économiques et commerciales établies par le GATT en 1947.

ENCADRE 10 : Article 1§1 du GATT

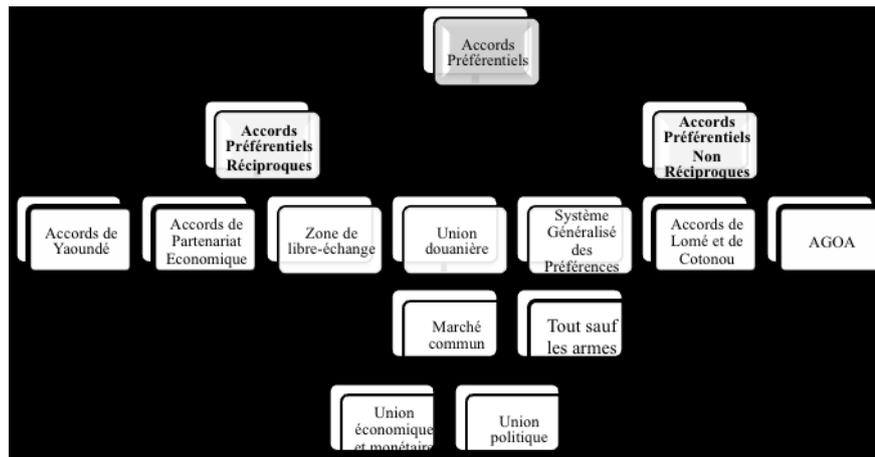
Traitement général de la nation la plus favorisée

1. Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes. Cette disposition concerne les droits de douane et les impositions de toute nature perçus à l'importation ou à l'exportation ou à l'occasion de l'importation ou de l'exportation, ainsi que ceux qui frappent les transferts internationaux de fonds effectués en règlement des importations ou des exportations, le mode de perception de ces droits et impositions, l'ensemble de la réglementation et des formalités afférentes aux importations ou aux exportations ainsi que toutes les questions qui font l'objet des paragraphes 2 et 4 de l'article III.

¹ Le développement durable est le rapport entre les milieux économique, social et environnemental afin de les gérer de manière viable, équitable et vitale. Il vise aussi à satisfaire les besoins d'aujourd'hui sans compromettre ceux de demain. Cf. General Assembly, *Report of the World Commission on Environment and Development*, United Nations, A/42/427, 4 August 1987, p. 51 dit Rapport Brundtland.

² Article 15 de la Charte de La Havane relative aux accords préférentiels en vue du développement économique et de la reconstruction.

FIGURE 2 : Typologie des accords préférentiels ¹



Source : Auteur.

De plus, la prise en compte à la fois des questions de développement et de l'hétérogénéité des PED par le GATT-OMC n'ont pas satisfait ces derniers. Toutefois, le SCM² a su infléchir les accords Europe-ACP et l'AGOA, avec d'un côté les négociations pour les APE et de l'autre la fin de l'AGOA en 2015 pour laisser place à des ZLE.

Ainsi, la mise en conformité avec le système commercial multilatéral se traduit par les exceptions aux principes de base du GATT-OMC (I) et par la conciliation du commerce et du développement (II) par les accords Europe-ACP et l'AGOA.

I.- Les exceptions aux principes de base du GATT-OMC

Il existe quatre possibilités³ pour que les accords Europe-ACP et l'AGOA puissent être compatibles avec les règles du SCM : 1) l'élimination pure et simple des avantages commerciaux non réciproques et l'application des droits NPF, 2) leur fusion avec leurs SGP respectifs qui sont conformes aux principes du GATT-OMC, mais moins avantageux⁴ (Figure 3), 3) la demande de dérogations auprès de l'OMC pour circonstances exceptionnelles et 4) la formation de ZLE ou d'UD entre les parties contractantes qui sera régi par l'article 24 du GATT.

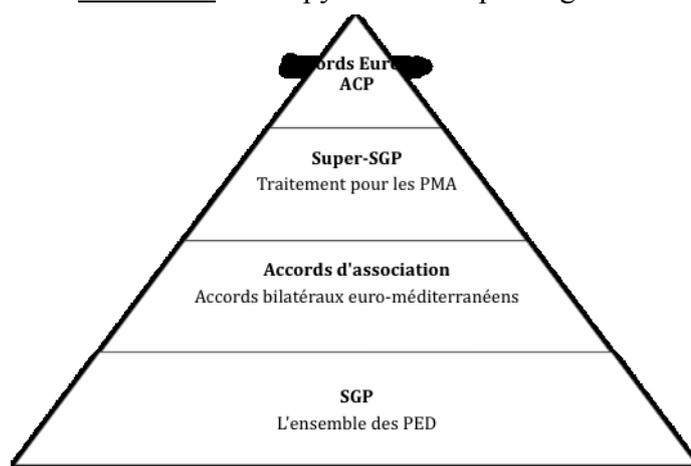
¹ Cf. B. BALASSA, *The Theory of economic integration*, Richard. D Irwin, Illinois, 1961, p. 2.

² Système commercial multilatéral

³ C. VADCAR, « Le traitement spécial et préférentiel, plaidoyer contre les systèmes généralisés des préférences », *Journal du Droit International*, Avril-Mai-Juin 2005, n° 132, p. 315-339.

⁴ Moins avantageux dans le sens où la couverture des produits au régime préférentiel est moins favorable dans le SGP pour les pays d'ASS.

FIGURE 3 : La « pyramide des privilèges »¹



Source : C. STEVENS, « Le vent du changement pour l'Afrique : la CE et le développement », *Politique africaine*, vol. 49, 1993, p. 66-67

Sur ces quatre choix, l'UE et les EU ont décidé de recourir aux deux derniers afin d'établir des ZLE ou des UD² à moyen terme avec les pays d'ASS pour se conformer à l'OMC. Cette décision se traduit par les dérogations des accords Europe-ACP et de l'AGOA (A) et par le recours à l'article 24 du GATT (B).

A.- Les dérogations des accords Europe-ACP et de l'AGOA

Le recours aux dérogations est possible grâce à l'article 9 (*Encadré 11*) de l'accord de l'OMC de 1994. C'est dans ce cadre que les Européens et les Américains ont saisi les organes compétents de l'OMC afin d'entamer le processus de mise en conformité avec celle-ci. Les fondements des dérogations des accords Europe-ACP (1) et de l'AGOA (2) admettent des similitudes, mais aussi des différences.

ENCADRE 11 : Article 9§3 de l'accord de l'OMC

3. Dans des circonstances exceptionnelles, la Conférence ministérielle pourra décider d'accorder à un Membre une dérogation à une des obligations qui lui sont imposées par le présent accord ou par l'un des Accords commerciaux multilatéraux, à la condition qu'une telle décision soit prise par les trois quarts⁴ des Membres, exception faite de ce qui est prévu dans le présent paragraphe.

⁴Une décision d'accorder une dérogation pour ce qui est de toute obligation soumise à une période de transition ou à un délai pour une mise en œuvre échelonnée dont le Membre requérant ne se sera pas acquitté à la fin de la période ou du délai en question sera prise uniquement par consensus.

¹ La « pyramide des privilèges » met en évidence une hiérarchisation des traitements préférentiels envers les PED par l'UE. Plus l'on monte vers le sommet moins les importations de l'UE en provenance des pays bénéficiaires sont importantes.

² Respectivement les articles 36 et 37 de l'accord de Cotonou et la section 103 de l'AGOA.

certaines membres du GATT voyaient en elles un moyen de contournement à l'article 1^{er} du GATT¹.

Il a fallu attendre la quatrième convention de Lomé de 1990 pour que la Communauté européenne et les pays ACP en fassent la demande suite à la pression des États membres du GATT. En effet, les trois premières conventions de Lomé restent dans les pas des conventions de Yaoundé en établissant des relations économiques entre partenaires de niveaux de développement économique différents. Lors des consultations au sein du GATT, des États membres ont été préoccupés par d'éventuelles répercussions de ces arrangements préférentiels sur les États tiers. Au final, le groupe de travail² du GATT est arrivé à la conclusion que les trois premières conventions de Lomé étaient conformes à la Partie IV du GATT. Toutefois, le 9 décembre 1994, le Conseil général du GATT a octroyé finalement la dérogation à la quatrième Convention de Lomé. Cette dérogation faisait suite à la décision du 10 novembre 1994³ où la Communauté et les pays ACP ont demandé une dérogation à l'article 1§1 du GATT. Dans cette décision, le GATT a établi la dérogation pour une durée de 10 jusqu'au 29 février 2000 et les parties contractantes à la quatrième convention de Lomé ont convenu de se conformer à l'avenir à l'article 24 du GATT.

Quant à l'accord de Cotonou, c'est la décision de la Conférence ministérielle à Doha du 14 novembre 2001⁴ qui a renouvelé le régime dérogatoire à l'UE et aux États ACP. La dérogation concerne ainsi l'article 1§1 du GATT qui énumère les « circonstances exceptionnelles » découlant de l'accord de Cotonou comme le « *traitement tarifaire préférentiel aux exportations des produits originaires des États ACP* ». C'est aussi dans ce contexte que ce même jour, la déclaration ministérielle de Doha a indiqué que les États membres et l'OMC reconnaissent « *également que les accords commerciaux régionaux peuvent jouer un rôle important pour ce qui est de promouvoir la libéralisation et l'expansion des échanges et de favoriser le développement* »⁵. En outre, l'expiration de la dérogation allait jusqu'au 31 décembre 2007 laissant la place aux négociations portant sur les APE qui devront être compatibles aux règles du GATT-OMC.

2/ Les fondements de la dérogation de l'AGOA

À la différence des accords Europe-ACP, la dérogation de l'AGOA, effectuée en 2005, a été demandée bien entendu pour l'article 1§1 du GATT, mais aussi pour l'article 13§1-2 du GATT relatif aux restrictions quantitatives. En effet,

¹ GATT, *Report of the working party on EEC/Association of African and Malagasy states and of non-european territories*, L/2441, 3 June 1965, p. 13.

² GATT, *Rapport du groupe de travail de la deuxième Convention ACP -CEE de Lomé*, L/5292, 5 mars 1982, 7 p. GATT, *Report of the working party on the third ACP-EEC Convention of Lomé*, L/6382, 2 September 1988, p. 8.

³ GATT, *The fourth ACP -EEC Convention of Lomé. Draft Decision*, C/W/820, 27 October 1994, 2 p.

⁴ OMC, *Communautés européennes - L'accord de partenariat ACP -CE. Décision du 14 novembre*, WT/MIN(01)/15, 14 novembre 2001, p. 4.

⁵ OMC, *Déclaration ministérielle*, Doha, WT/MIN(01)/DEC/1, 14 novembre 2001, p. 1.

l'acceptation de la dérogation s'est faite en trois phases. Cette première phase s'est alors effectuée à travers une série de questions-réponses¹ entre les EU et les États membres de l'OMC. Lors de ces consultations, nous retenons d'une part que les EU ont fait une demande de dérogation cinq ans après la création de l'AGOA sous prétexte d'avoir amendé à plusieurs reprises celle-ci pour l'améliorer face aux règles de l'OMC. D'autre part, pour les EU, la manière la plus bénéfique pour intégrer les pays d'ASS doit passer par « *l'accroissement du commerce avec les États-Unis et l'investissement des États-Unis* ». La seconde phase relève de la décision du Conseil du commerce et des marchandises qui a accordé la dérogation à l'AGOA à partir du principe du traitement spécial et différencié (TSD) de 1979, des mesures particulières destinées aux PMA et du fait que l'AGOA « *n'altérera pas les avantages accordés aux autres pays en développement dans le cadre du Schéma de préférences généralisées des États-Unis* »². Il admet aussi que « *la franchise de droits accordée sera conçue pour faciliter et promouvoir les échanges commerciaux des pays bénéficiaires* ». Enfin, le Conseil général de l'OMC exerçant les prérogatives de la Conférence ministérielle, a confirmé la demande de dérogation des EU pour l'AGOA le 27 mai 2009³ jusqu'au 30 septembre 2015. De plus, la dérogation demandée au titre de l'article 13§1-2 s'explique du fait que l'AGOA établit des restrictions quantitatives accompagnées de franchise de droits de douane dans le cas des importations de vêtements et textiles en provenance des pays d'ASS. Ainsi, les EU ont jusqu'en 2015 pour négocier des ZLE⁴ avec les pays d'ASS sous l'égide de l'article 24 du GATT.

B.- Le recours à l'article 24 du GATT

L'article 24⁵ du GATT est le fondement juridique de base qui permet l'établissement de ZLE ou d'UD par les États membres de l'OMC. Ainsi, cette disposition sous-tend la licéité des accords préférentiels réciproques (1) tout en contenant des parts d'ambiguïtés (2).

1/ La « licéité » des accords préférentiels réciproques

L'article 24 du GATT fait partie des exceptions⁶ admises à l'application de la clause NPF⁷ dans les relations commerciales, il en est de même pour l'article 5 de l'Accord général sur le commerce des services, dit GATS, et de la clause d'habilitation concernant la formation de ZLE ou d'UD entre PED uniquement.

¹ OMC, *Réponses des États-Unis aux observations et questions de la Chine, de l'Inde et du Pakistan*, G/C/W/518, 13 mai 2005, p. 19.

² OMC, *États-Unis – Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique*, G/C/W/612, 11 mars 2009, p. 3.

³ WTO, *United States – African Growth and Opportunity Act*, WT/L/754, 29 May 2009, p. 4

⁴ Zone de libre-échange

⁵ Pour plus d'informations *op. cit.* D. CARREAU et P. JUILLARD, p. 265-270.

⁶ Cf. J.A. CRAWFORD et R. V. FIORENTINO, « The changing landscape of regional trade agreements », *World Trade Organization*, Discussion Paper n° 8, 2005, p. 38.

⁷ Il s'agit de la clause de la nation la plus favorisée.

Ainsi, l'article 24 du GATT permet aux États membres de l'OMC de conclure des accords préférentiels réciproques entre eux. Cette disposition stipule que le traitement tarifaire particulier s'applique uniquement sur le territoire douanier des États parties à l'accord préférentiel, soit l'établissement d'un critère géographique. De plus, la formation de ZLE ou d'UD ne doit pas constituer d'obstacles au commerce entre les parties contractantes. Ces accords « *doivent dans toute la mesure du possible, éviter que des effets défavorables n'en résultent pour le commerce d'autres Membres* ». En d'autres termes, le nouveau régime tarifaire ne doit pas être moins avantageux qu'avant la constitution de ZLE ou d'UD et il ne doit pas atténuer le commerce avec les États tiers. Au niveau de la procédure, les États parties à ces accords préférentiels réciproques devront établir des rapports périodiquement auprès du Conseil du commerce et des marchandises, mais aussi du Comité des accords commerciaux régionaux créé depuis février 1996 par l'OMC.

Par ailleurs, le mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article 24 du GATT apporte des éclaircissements. En effet, les États membres de l'OMC reconnaissent « *qu'une intégration plus étroite des économies des parties à de tels accords peut apporter à l'expansion du commerce mondial* »¹. Ainsi, l'établissement d'un TEC² dans une UD devra être évalué à partir « *des taux de droits moyens pondérés et des droits de douane perçus* »³. Concernant l'accomplissement des ZLE ou UD dans un délai raisonnable, ce dernier ne doit pas dépasser une période de 10 ans selon l'article 3 dudit mémorandum. Cependant, le mémorandum reste encore flou sur certains termes de l'article 24 du GATT.

2/ L'ambiguïté de la disposition

Comme le font remarquer J. A. Crawford et S. Laird⁴, il existe une ambiguïté dans l'article 24 du GATT qui est due à l'imprécision de deux termes⁵ dans cet article : « *une part substantielle de son commerce* » au paragraphe 2 et « *autres réglementations commerciales* » au paragraphe 5-a. C'est le cas notamment pour le tarif douanier qui doit être appliqué pour « *une part substantielle de son commerce* » c'est-à-dire pas pour la totalité⁶ de son commerce, mais pour un certain niveau qui n'est pas déterminé par l'article 24 du GATT, laissant la discrétion aux parties contractantes aux ZLE ou UD. En

¹ 3^{ème} considérant du Mémorandum sur l'interprétation de l'article 24 du GATT.

² Tarif extérieur commun.

³ *Ibid.*, article 2.

⁴ J.A. CRAWFORD et S. LAIRD, « Regional trade agreements and the WTO », *Centre for Research in Economic Development and International Trade*, University of Nottingham, May 2000, n° 000/3, p. 37.

⁵ Cf. N. NAGARAJAN, « Regionalism and the WTO: New Rules for the Game ? », *European Commission*, Directorate General Economic and Monetary Affairs, Economic Papers n° 128, June 1998, p. 23.

⁶ Cf. African Trade Policy Centre, « Renegotiating GATT article XXIV – a priority for African countries engaged in North-South trade agreements », *Economic Commission for Africa*, ATPC Working in Progress n° 33, February 2006, p. 49.

d'autres termes, il y a une différence entre tout le commerce et substantiellement tout le commerce. Ainsi, les diverses recherches sur cet article laissent entendre un seuil qui serait supérieur à 90 % du commerce. Toutefois, il ne doit pas y avoir uniquement des critères quantitatifs pour expliquer ce terme, mais aussi des critères qualitatifs comme la prise en compte ou non d'un secteur particulier pour appliquer ce tarif douanier suite à la formation d'une ZLE ou d'une UD. À propos de l'autre terme, les « *autres réglementations commerciales* », l'article 24 du GATT stipule qu'elles ne doivent pas être plus rigoureuses qu'avant l'établissement de la ZLE ou de l'UD. Nous entendons alors par « *autres réglementations commerciales* », les barrières non tarifaires, toutes les formes de normes et les règles d'origine par exemple. Ces dernières permettent de déterminer si un produit arrivé sur un territoire donné peut bénéficier ou non du traitement préférentiel découlant des accords préférentiels selon des critères de transformation du produit bien précis. Elles permettent ainsi d'éviter tout effet de « *free rider* ». En outre, les spécialistes de la question sont de plus en plus nombreux à vouloir une réforme de l'article 24 du GATT et surtout les PED qui souhaitent que cette disposition leur soit plus favorable. Mais toutes tentatives de révision semblent difficiles dans le contexte actuel avec la suspension du cycle de Doha¹ en 2006 et sa reprise en 2008. C'est dans cette optique alors que la problématique de la conciliation commerce et développement se pose.

II.- La conciliation commerce et développement

Même si l'OMC reconnaît « *qu'il est nécessaire de faire des efforts positifs pour que les pays en développement, et en particulier les moins avancés d'entre eux, s'assurent une part de la croissance du commerce mondial qui corresponde aux nécessités de leur développement économique* »², il n'en demeure pas moins que l'adoption de mesures homogènes pour un ensemble hétérogène est loin d'être la panacée. Cependant, l'OMC a fait des avancées notamment à travers les apports de la Partie 4 du GATT (A), mais aussi du fait que les accords Europe-ACP et l'AGOA en sont la traduction comme outils de développement (B).

A.- Les apports de la Partie 4 du GATT

La Partie IV³ du GATT relative au commerce et au développement apporte un certain nombre d'éléments novateurs dans le traitement des PED et des PMA

¹ Cycle de négociations multilatérales de l'OMC débuté en 2001 ayant pour objet d'établir un programme pour le développement.

² 2^{ème} considérant du préambule de l'accord de l'OMC de 1994.

³ C'est par amendement (article 30 du GATT) que la Partie IV a été incorporée dans le GATT en 1965. Cf. GATT, *On the De Facto implementation of the provisions of the protocol amending the General Agreement on Tariffs and Trade to introduce a Part IV on Trade and Development*, L/2356, 11 February 1965, p. 2. En 1964 a été créé le Comité du commerce et du développement au GATT.

par le SCM. Cela passe alors par l'atténuation de la pratique du « *mercantilisme éclairé* » (1) et par des mécanismes d'aide et de stabilisation (2).

1/ L'atténuation de la pratique du « mercantilisme éclairé »

La notion de « *mercantilisme éclairé* » a été évoquée par P. Krugman¹ qui traduit surtout la philosophie du GATT, à l'époque, dans les relations économiques et commerciales. Celle-ci se base sur quatre idées : les importations sont mauvaises, les exportations sont bonnes et l'accroissement simultané des exportations et des importations est bien. En clair, il faut privilégier les stratégies d'exportations qui sont source d'entrée de devises, mais aussi favorables à l'équilibre de la balance des paiements. Toutefois, c'est oublier que les exportations de l'un sont les importations de l'autre et que l'un ne va pas sans l'autre dans le commerce international. Quant à la quatrième idée, elle repose sur des concessions commerciales mutuellement avantageuses. Cette pratique est alors atténuée par les dispositions de la Partie IV du GATT avec la consécration du principe de non-réciprocité (a) et par la stratégie de diversification des échanges (b).

a/ Le principe de non-réciprocité

Comme nous l'avons évoqué précédemment au sujet de la compatibilité des trois premières conventions de Lomé au SCM², ces accords se conformaient à la partie IV du GATT surtout à travers le principe de non-réciprocité. En effet, alors que le préambule du GATT stipule que la réalisation des objectifs du SCM se fait « *sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels* » par la conclusion d'accords, la partie IV du GATT consacre juridiquement le recours à la non-réciprocité dans les relations commerciales pays développés-PED. Ainsi, l'article 36§8 stipule que « *les parties contractantes développées n'attendent pas de réciprocité pour les engagements pris par elles dans des négociations commerciales de réduire ou d'éliminer les droits de douane et autres obstacles au commerce des parties contractantes peu développées* ». En conséquence, l'article 36§1 traduit la prise en compte de la question du développement par le GATT où il précise que dans ce domaine la situation est « *spécialement urgente pour les parties contractantes peu développées* ». Justement, la consécration du principe de non-réciprocité exprime en fin de compte l'atténuation de la pratique du « *mercantilisme éclairé* » en ce sens que les concessions commerciales mutuellement avantageuses admettent une exception à la règle. Comme l'indique D. Carreau et P. Juillard³, la non-réciprocité doit devenir la règle dans les négociations entre les pays développés et les PED afin de tempérer l'asymétrie de leurs relations économiques. Cette avancée initiée par le GATT met ainsi en

¹ P. KRUGMAN, « Does the New Trade Theory Require a New Trade Policy ? », *The World Economy*, vol. 15, n° 4, July 1992, p. 423-441.

² Système commercial multilatéral.

³ D. CARREAU et P. JUILLARD, *op.cit*, p. 255.

évidence la dimension dualiste dans les relations commerciales par la prise en considération de l'hétérogénéité des PED dans leur processus de développement. Voilà pourquoi la stratégie de diversification des échanges concourt à concilier commerce et développement.

b/ La stratégie de diversification des échanges

L'article 36§2 du GATT fait référence à la philosophie du « *mercantilisme éclairé* » en précisant qu'« *il est nécessaire d'assurer une augmentation rapide et soutenue des recettes d'exportation des parties contractantes peu développées* ». Il n'en demeure pas moins qu'à son paragraphe 5 cette « *expansion rapide des économies des parties contractantes peu développées sera facilitée par des mesures assurant la diversification de la structure de leurs économies* ». Plus précisément, compte tenu de la dépendance de la plupart des pays d'ASS à l'exportation des produits de base, le GATT préconise une stratégie de croissance qui vise à octroyer « *un meilleur accès aux marchés pour les produits transformés et les articles manufacturés* »¹. C'est dans cet esprit que les accords Europe-ACP et l'AGOA ont établi ces régimes préférentiels à l'égard des pays d'ASS. Effectivement, ce constat et cette stratégie d'intégration économique dans l'économie mondiale sont effectués par lesdits accords. L'article 37§3-b invite les pays développés à « *élargir les possibilités d'accroissement des importations en provenance de parties contractantes peu développées* » tout en prenant compte « *les besoins actuels et futurs* »² du développement, du financement et du commerce des PED. Il est précisé aussi que les pays développés doivent « *s'abstenir d'instituer ou d'aggraver des droits de douane ou obstacles non tarifaires à l'importation* »³ des produits ayant un intérêt pour les PED afin de favoriser la diversification de leurs économies.

D'ailleurs, c'est dès la première convention de Yaoundé que la Communauté a été soucieuse « *de faciliter la diversification de l'économie et l'industrialisation des États associés en vue de leur permettre de renforcer leur équilibre et leur indépendance économique* »⁴. L'article 28-d de l'accord de Cotonou stipule que la coopération entre l'UE et les États ACP tend à « *accélérer la diversification des économies des États ACP* ». Pour l'AGOA, cette stratégie de diversification se traduit par l'établissement de quotas sur les vêtements et textiles en franchise de droits de douane provenant des pays d'ASS, mais cela passe avant tout par la promotion des exportations selon la section 112. Mais au-delà de l'approche purement commerciale, la Partie IV du GATT fait référence à des mécanismes d'aide et de stabilisation pour les PED.

¹ Article 36§5 du GATT.

² Article 37§4 du GATT.

³ Article 37§1-b du GATT.

⁴ 6^{ème} considérant du préambule de la 1^{ère} convention de Yaoundé.

2/ Mécanismes d'aide et de stabilisation

L'article 36§4 du GATT stipule que les pays développés doivent assurer les recettes d'exportation venant des produits primaires auxquels les PED dépendent en élaborant « *des mesures destinées à stabiliser et à améliorer la situation des marchés mondiaux de ces produits* » afin de stabiliser les prix à « *des niveaux équitables et rémunérateurs* ».

C'est dans cette lignée que les conventions de Lomé ont mis en place les systèmes¹ STABEX, pour stabiliser les recettes d'exportation des matières agricoles, et SYSMIN pour les produits miniers. Ces mécanismes n'exerçaient aucune influence sur les prix, mais ils visaient à compenser toute baisse des recettes. Le STABEX couvrait près de 50 produits agricoles² comme l'arachide, le cacao, le poivre et le SYSMIN six produits³ comme le cuivre, le phosphate. L'AGOA quant à elle n'a établi aucune mesure de stabilisation des recettes d'exportation pour les pays d'ASS.

S'agissant des mécanismes d'aide, l'article 36§6 du GATT stipule qu'« *il existe des relations importantes entre le commerce et l'aide financière au développement* ». En effet, la logique du « *mercantilisme éclairé* » fonde uniquement le développement sur les gains issus du commerce. Il faut noter aussi la prise en compte de la question la dette des PED à travers l'article 36§6 où les pays développés doivent « *contribuer avec le maximum d'efficacité à alléger les charges* » des PED « *en vue de leur développement* ». En effet, c'est de cette façon qu'a été lancée l'initiative des pays pauvres très endettés, dite PPTE⁴ (Encadré 12), en 1996 par le FMI et la Banque mondiale. Cette initiative vise à alléger la dette de ces pays dans le cadre de la réduction de la pauvreté par le biais de réformes structurelles et de remises de dettes. Ce mécanisme comprend ainsi deux phases : l'une appelée « *point de décision* » où les pays doivent normaliser leurs relations avec les institutions internationales et adopter un « *document de stratégie de réduction de la pauvreté* », ou DSRP, l'autre « *point d'achèvement* » par l'accomplissement de plans d'ajustement structurel. C'est en ce sens que les accords Europe-ACP et l'AGOA vont devenir des outils de développement à part entière.

¹ Pour plus d'informations sur ces mécanismes, voir http://www.gemdev.org/publications/cahiers/pdf/25/cah_25_kappel.pdf.

² Article 187 de la 4^{ème} convention de Lomé.

³ Article 215§1-a et b de la 4^{ème} convention de Lomé.

⁴ Initiative lancée lors du sommet du G7 à Lyon en France en 1996.

B.- Les accords Europe-ACP et l'AGOA : outils de développement

Au-delà du simple champ commercial, les accords Europe-ACP et l'AGOA ont en rapport le fait d'établir respectivement des instruments promouvant le développement des pays d'ASS en étant alors des outils complémentaires aux concessions commerciales. Les accords Europe-ACP en instaurant la coopération au développement (1) et l'AGOA traitant de la problématique du développement économique (2).

1/ Les accords Europe-ACP et la coopération pour le développement

Depuis la première convention de Yaoundé, les questions du commerce et du développement sont traitées de manière conjointe par les parties contractantes. Les accords Europe-ACP restent des outils de développement inédits qui s'expriment par deux mécanismes de coopération que sont les ajustements structurels (a) et le Fonds européen de développement dit FED (b).

a/ Les ajustements structurels

Comme le fait remarquer O. Dembele¹, la position de l'UE au sujet des ajustements structurels se démarque de celle des institutions internationales où les accords Europe-ACP ont adopté une approche plus « humaniste ». Par ajustement structurel, nous entendons un ensemble de mesures visant à rééquilibrer les balances commerciales et les finances publiques d'un pays en difficulté économiquement en jouant à la fois sur la politique conjoncturelle et structurelle. Ainsi, dès la première convention de Yaoundé, la Communauté a encouragé toutes initiatives de réformes allant dans le sens du progrès économique et social des États associés. C'est dans cet esprit que la première convention de Lomé, à l'article 40, a fait de la coopération financière et technique un instrument afin « de corriger les déséquilibres structurels dans les divers secteurs de l'économie des États ACP ». La notion d'ajustement structurel apparaît alors pour la première fois au sein de la quatrième convention de Lomé où la question de la dette y est traitée parallèlement, et cela depuis 1963. Effectivement, la dette est « *un problème critique de développement* »² pour les États ACP. La Communauté a ainsi mis l'accent sur les programmes de formation de gestion de la dette extérieure, sur l'octroi de nouveaux flux de financement et des mécanismes d'emprunt. C'est dans ce constat d'urgence que la Communauté soutient tout programme d'ajustement structurel visant à accroître la croissance économique, la productivité dans les secteurs clés, à améliorer la balance des paiements tout en veillant « *à ce que l'ajustement soit économiquement viable et socialement et politiquement*

¹ O. DEMEBELE, « La coopération d'intégration régionale entre l'UE et l'Afrique de l'Ouest : la quadrature du cercle », *Groupement d'intérêt scientifique pour l'Étude de la Mondialisation et du Développement*, 2006, p. 3.

² Article 239§1 de la 4^{ème} convention de Lomé.

supportable ». Cette dernière phrase prend, par conséquent, en compte une dimension plus humaine dans l'exercice de ces PAS par les pays d'ASS.

L'accord de Cotonou reprend les grandes lignes concernant l'ajustement structurel en précisant toutefois que « *la conception des politiques macroéconomiques et des programmes d'ajustement structurel reflète le contexte sociopolitique et la capacité institutionnelle des pays concernés, favorise la réduction de la pauvreté et l'accès aux services sociaux* »¹. Enfin, cet ajustement structurel doit s'effectuer sous cinq conditions d'après l'article 22§2 : la responsabilité pleine et entière des États ACP dans la conception et la réalisation, l'adaptation à la situation particulière de chaque État, la détermination des priorités de développement, la prise en compte des capacités et des ressources de l'État, l'information de l'opinion publique. C'est dans ce cadre de réformes et de soutien au développement que le fonds européen de développement ou FED intervient.

b/ Le Fonds européen de développement

Le FED² est intrinsèquement lié aux accords Europe-ACP dans le sens où il est l'instrument privilégié de l'aide communautaire à la coopération au développement, pilier de ces accords préférentiels. La périodicité du FED (*Tableau 4*) est calquée sur celle des accords Europe-ACP devenant, par conséquent, son champ d'intervention principal. Il comprend alors cinq domaines de coopération qui sont explicités dans les différents accords Europe-ACP : le développement économique, le développement social, le développement humain, la coopération régionale et l'intégration régionale. Quant aux instruments, il se compose des subventions octroyées par la Commission européenne, des capitaux à risques, des prêts au secteur privé et le mécanisme FLEX, c'est-à-dire un mécanisme visant à aider les pays à maintenir leurs dépenses dans les domaines prioritaires³. Concernant la dotation du FED, elle se répartit de la manière suivante où ce sont la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie qui étaient les principaux participants au 9e FED⁴. Par ailleurs, le FED fait l'objet de critiques récurrentes sur son efficacité, sur la sous-utilisation des ressources financières, des effets de détournements, mais aussi de l'émergence de la concurrence comme la Chine en matière de coopération commerciale en ASS. Après avoir souligné le rôle du FED par le biais des accords Europe-ACP, il nous faut à présent montrer de quelle manière l'AGOA traite la problématique du développement économique.

TABLEAU 4 : Montants du FED attribués aux pays ACP, en millions d'euros

1964-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2007	2008-2013
730	918	3 390	5 227	8 500	12 000	14 625	13 500	21 966

¹ Article 22§2 de l'accord de Cotonou.

² Pour plus d'information cf. C. JOSSELINE, *Rapport d'information sur le Fonds européen de développement*, Sénat de la République française, n° 202, 2006-2007, p. 36.

³ <http://www.acp-eucourier.info/L-UE-subventionne-13.1017.0.html?&L=2>.

⁴ <http://www.lacitoyennete.com/magazine/europe/fondseuropeendedeveloppement.php>.

2/ L'AGOA et la problématique du développement économique

Nous avons montré précédemment que l'AGOA prend en compte la spécificité et l'hétérogénéité des PED. Cette attention passe aussi par la volonté de corriger leurs handicaps à partir de l'allègement de la dette (a) et par le rôle du Fonds de développement pour l'Afrique (b).

a/ L'allègement de la dette

C'est dans la section 121 concernant l'allègement global de la dette des PMA que l'AGOA souhaite réduire la charge de la dette extérieure qui « *est devenue un obstacle majeur à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté* ». L'AGOA veut ainsi accentuer les efforts dans le rééchelonnement des emprunts et dans la réduction de la dette. Par conséquent, les autorités américaines souhaitent un allègement global de la dette permettant alors de renforcer le secteur privé afin de favoriser l'expansion du commerce et des investissements¹. Ce dispositif doit s'accompagner d'initiatives promouvant l'éducation, la santé, la lutte contre le SIDA et les programmes d'informations envers l'opinion publique. Toutefois, quatre conditions² viennent encadrer ce mécanisme d'allègement de la dette : la lutte contre le terrorisme, la lutte contre le trafic de stupéfiants, la non-violation flagrante des droits de l'homme et des droits des ressortissants américains en ASS, la limitation des dépenses militaires ou l'entrée en conflits. C'est dans ce contexte que le Fonds de développement pour l'Afrique vient consolider le développement économique des pays d'ASS.

b/ Le rôle du Fonds de développement pour l'Afrique

Le Fonds de développement pour l'Afrique a été créé en 1972 visant la promotion du développement économique et social des pays d'ASS les moins avancés en attribuant des financements à des taux préférentiels sans intérêt, mais aussi à travers une assistance technique. Les autorités américaines, via l'AGOA, veulent continuer leur rôle dans la fourniture d'une aide au développement en ASS depuis 1988³. C'est dans cette optique que l'action de *l'United States Agency for International Development*⁴ a été renforcée notamment dans l'élaboration de programmes œuvrant pour des politiques de libre marché, la sécurité alimentaire, la gouvernance démocratique et la primauté du droit. Il en est de même pour *l'African Development Foundation*⁵, créée par le gouvernement américain en 1980⁶, qui accentue leurs efforts à l'égard des plus démunis, de l'accès à l'emploi

¹ Section 112-b de l'AGOA.

² *Ibid.*

³ Section 127-b de l'AGOA.

⁴ Cf. <http://www.usaid.gov/>

⁵ Cf. <http://www.adf.gov/>

⁶ *African Development Foundation Act of 1980.*

et du rôle des femmes. Par conséquent, l'AGOA veut actionner tous les leviers disponibles afin de permettre un développement économique viable et socialement équitable par le biais de ces dispositions. Tout comme les accords Europe-ACP, l'AGOA établit ce lien entre le commerce, d'un côté, et le développement, de l'autre, par la différenciation des pays bénéficiaires dans le cadre de leur traitement préférentiel.

Conclusion

Les accords Europe-ACP et l'AGOA dérogent au principe de la NPF, notamment, par l'octroi de concessions commerciales non réciproques et discriminatoires, tout en s'inspirant fortement des règles du GATT. En effet, nous avons vu le parallélisme qu'il existe entre la Partie IV du GATT relative au commerce et au développement et les dispositions desdits traitements préférentiels. Il faut noter le fait que nous sommes en présence d'une forme de hiérarchisation des règles du GATT-OMC lorsque nous avons étudié les dérogations. Ainsi, nous remarquons que le principe de la NPF prime sur le principe de non-réciprocité établi par l'article 36§8 du GATT concernant les relations entre les pays développés et les PED. Par ailleurs, nous avons constaté que ces deux stratégies d'intégration admettent un objectif commun soit l'insertion des pays d'ASS dans l'économie mondiale aux moyens d'outils qui se rejoignent la plupart du temps alliant le commerce et le développement. En outre, nous avons montré que le principe « *trade not aid* » relève plus du slogan de l'époque que de la réalité où les accords Europe-ACP et l'AGOA privilégient aussi le recours à des formes d'assistance.

Nous avons montré que les « acquis préférentiels » sont autant valables pour les accords Europe-ACP que pour l'AGOA. Ces acquis admettent un caractère multidimensionnel mettant en avant des convergences et des divergences entre lesdits accords. D'un côté, nous sommes en présence d'une dimension économique et commerciale avec le libre accès aux marchés européens et américains, les mesures spécifiques pour les produits sensibles et les pays vulnérables. De l'autre côté, nous avons une dimension politique avec l'établissement d'un dialogue privilégié entre les parties contractantes et cela dans un cadre visant au respect du droit international. Ces accords ont aussi une portée géopolitique où dans l'AGOA les pays d'ASS ne doivent pas compromettre la sécurité nationale et les intérêts de la politique extérieure des EU¹. Il en va de même avec la première révision de l'accord de Cotonou en 2005, à son article 11, à propos de la lutte contre le terrorisme et les armes de destruction massive. Ces accords visent aussi à établir un nouveau modèle de relations entre les pays

¹ Section 104 de l'AGOA.

développés et les PED. C. Vadcar¹ évoque alors l'émergence d'un droit international du partenariat dans la relation Nord-Sud comme composante du droit international au développement.

¹ C. VADCAR, « Relations Nord-Sud : vers un droit international du partenariat », *Journal du Droit International*, n° 3, 1995, p. 599-605.