



# Eclairage sur les négociations commerciales

## De Doha à Cotonou

février 2003

Vol. 2, No.1

### Au-delà de Lomé: défis et perspectives pour les pays ACP \*

G. Anthony Hylton\*

#### Enseignements tirés de Lomé

Vingt-cinq ans après sa signature, les analystes continuent de débattre des enseignements principaux de la Convention de Lomé. Dominique David<sup>1</sup> met en lumière le “partenariat négocié” comme étant l’un des principaux résultats. On peut cependant contester cette position. Tout au long de la période considérée, divers pays ACP ont été frappés par des sanctions sous forme de refus d’avantages commerciaux et d’accès aux ressources du FED, pour cause de violations de la Convention qui étaient essentiellement de nature politique. Il vaut la peine de relever qu’aucune forme de sanction n’a été prise à l’encontre d’un pays de l’Union européenne pour violation de l’accord de Lomé. Malgré la rhétorique du partenariat, la relation ACP-UE a largement perpétué une relation de donateur à bénéficiaire.<sup>2</sup> La Commission européenne elle-même a abouti à une conclusion semblable.<sup>3</sup>

Cette relation de donateur n’a pas été triviale. Pendant les 25 années de la Convention de Lomé, près de 40 milliards d’Euros ont été fournis par l’Europe aux pays de l’ACP au titre des arrangements du FED. La récente loi américaine sur l’agriculture, quant à elle, fournira US\$300 milliards de subventions par an aux agriculteurs. Cette aide financière à un seul secteur en un an représente environ 13 fois l’aide fournie à quelque 70 pays ACP pendant les 25 années qu’a duré la Convention de Lomé. Cette observation n’a pas pour but de mettre en lumière l’insuffisance de l’enveloppe financière, mais plutôt de souligner crûment l’ampleur du défi qui attend les pays ACP.

Les accords de Lomé présentaient deux défauts principaux: Tout d’abord, ils ne tenaient pas suffisamment compte des insuffisances institutionnelles et des déficiences structurelles

des pays ACP qui les ont empêchés de déployer au mieux l’aide financière de l’UE pour soutenir des activités, des régions et des communautés d’affaires capables d’utiliser ces ressources de la manière la plus profitable et la plus créative.

Ensuite, ces accords tenaient également insuffisamment compte de la nature fondamentalement non compétitive des exportations agricoles traditionnelles des pays ACP. En outre, le régime commercial actuel pénalise les activités à valeur ajoutée en imposant des droits de douane aux produits finis tout en accordant un accès détaxé aux produits agricoles primaires.

#### Sommaire

Au-delà de Lomé: défis et perspectives pour les pays ACP.	1
Mise à jour relative à la négociation des APE: vue d’ensemble du processus et état d’avancement.	3
Le règlement des différends selon l’Accord de Cotonou entre l’ACP et l’UE.	5
Calendrier et bibliographie	8

Toutefois, l’expérience de Lomé a présenté un résultat positif capital : l’apparition et la croissance de la solidarité des ACP, enracinée dans l’Accord de Georgetown de 1975.<sup>4</sup>

#### L’Accord de Cotonou

L’Accord de Cotonou a été signé au terme de 18 mois d’intenses négociations. Paradoxalement, le

fait qu’un accord ait pu être finalement atteint souligne la sensibilité de l’Europe aux préoccupations légitimes des pays ACP dans leur quête de développement durable. Cet Accord visait à constituer un arrangement transitoire sur le chemin menant des arrangements du type Lomé à un accord plus réciproque étayant l’intégration des économies ACP dans l’économie mondiale.

#### Défis rencontrés par les pays ACP

Le défi sans doute le plus important qui attend les pays ACP consiste à se lancer dans un processus de transformation qui renforce la compétitivité et aboutisse à des améliorations du bien-être social. Ce processus exige de s’écarter de structures traditionnelles qui ont contribué à perpétuer la pauvreté, la dépendance et la vulnérabilité économique pour créer des structures et des arrangements institutionnels nouveaux, capables de permettre la pénétration des marchés mondiaux.

Le dépôt de procédures de règlement des différends à l’OMC par le Brésil et l’Australie constitue désormais une préoccupation majeure. Si on y donne suite, la remise en cause de certains éléments du régime sucrier au titre duquel sont

appliqués le Protocole sur le sucre, l'arrangement préférentiel spécial sur le sucre et l'initiative Tout sauf les armes sapera des intérêts commerciaux vitaux ainsi que le processus de transition des pays ACP concernés.

Un autre défi qui attend les pays ACP est l'élargissement de l'UE.<sup>5</sup> La principale inquiétude porte sur son impact négatif éventuel sur la coopération au développement en raison de l'absence de toute tradition de fourniture d'aide au développement et d'établissement d'une politique de coopération au développement.<sup>6</sup> Ces inquiétudes financières empêchent les pays ACP de reconnaître les chances que l'élargissement pourrait offrir sous la forme de nouveaux marchés.

En tout état de cause, une préoccupation fondamentale porte sur les incidences à long terme d'une UE élargie par de nouveaux membres ne présentant pas les mêmes expériences coloniales. Force est de se demander: la coopération au développement existera-t-elle encore après Cotonou?

La proposition de l'UE de nouer des Accords de partenariat économique régionaux (APER), avec toutes les incohérences internes que cette proposition présente, fait planer une menace sur l'unité de l'ACP. Par exemple, un traitement différencié des Etats ACP dans le cadre d'arrangements régionaux définis reste problématique. Bien sûr, cela n'empêche pas qu'il soit nécessaire de tenir pleinement compte des besoins nationaux et régionaux. Cependant, des instruments existent au titre des arrangements ACP-UE actuels pour tenir compte de ces besoins.<sup>7</sup> Cela pousse inéluctablement à conclure que la proposition d'APER faite par l'UE est une astuce de négociation visant à saper la solidarité ACP. L'objectif de l'UE est simplement de garantir un maximum d'ouvertures de marchés dans les Etats et régions de l'ACP pour leurs biens et services, en raison de la capacité de négocier réduite d'un groupe ACP fragmenté.<sup>8</sup> L'insistance de l'UE sur le fait de négocier en une phase seulement, plutôt qu'en deux, comme l'ont proposé les pays ACP, est instructive. Tout comme la récente expérience de l'Afrique du Sud lors de la négociation d'un accord de partenariat économique similaire avec l'UE.<sup>9</sup>

La recherche de l'unité entre les pays ACP ne doit pas simplement être considérée comme une fin en soi, mais plutôt comme un moyen de protéger et de faire avancer des intérêts ACP vitaux non seulement lors de négociations avec l'UE, mais aussi à l'OMC et au-delà.

Un autre défi a trait à l'approfondissement de notre démocratie. Ce processus exigera une modification de la structure de gouvernement dans le sens d'une décentralisation capable de stimuler une implication accrue de la société civile dans la prise de décisions. Cela fournira les fondements institutionnels permettant de déployer les énormes énergies créatives de nos peuples. Ces énergies créatives sont désormais vitales pour garantir notre compétitivité internationale.

### Voie à suivre

Tout d'abord, en quittant le cadre de Lomé, il est impératif que nous changions de mentalité pour aborder les avantages potentiels ainsi que certains fardeaux liés à la réciprocité. Nous

devons engager l'évolution psychologique nécessaire pour passer des accords préférentiels aux accords réciproques. Pour dire les choses simplement, la dépendance psychologique encouragée par les anciennes relations coloniales doit désormais céder la place à de nouvelles expressions d'autonomie susceptibles d'engendrer le développement durable. Bien entendu, le "développement durable" n'est pas un mantra à réciter, mais doit être l'aboutissement d'actions politiques délibérées.

Ensuite, la plus urgente des mesures à prendre consiste sans doute à repenser les politiques commerciales dans tous les Etats de l'ACP afin de garantir la réalisation des objectifs de développement durable. Influencés comme ils l'étaient par les préférences commerciales non réciproques, la plupart des pays ACP n'ont pas réussi à accroître leur part de marché, à atteindre la compétitivité et la diversification de leurs offres de produits ni à attirer des investissements étrangers directs. Désormais confrontés aux défis du commerce réciproque et à un ensemble de règles de l'OMC touchant l'environnement de la politique intérieure, les Etats de l'ACP doivent désormais revoir les politiques requises pour atteindre le "développement durable" qui leur échappe. Troisièmement, l'unité de l'ACP doit être maintenue en réunissant des équipes de négociation couvrant toute l'ACP dans tous les domaines de négociation et dans toutes les régions, afin de garantir que la capacité technique limitée au sein de l'ACP soit pleinement déployée pour relever les défis posés par des équipes de négociation de l'UE hautement compétentes, dotées de vastes ressources et soutenues par des institutions puissantes.

Quatrièmement, un autre moyen encore de préserver l'unité ACP consiste à insister pour que les accords régionaux, bien que négociés séparément, constituent tous un engagement unique avec l'UE. Les Etats de l'ACP seraient bien avisés de se souvenir du "principe Humpty Dumpty" de l'unité qui veut qu'une fois que cette unité est brisée, on ne puisse plus jamais la rétablir. Dans le contexte de la coopération ACP-UE, toute absence de solidarité dans la négociation d'accords post-Lomé sur des questions commerciales sapera la solidarité ACP dans le dialogue politique avec l'UE et dans d'autres domaines de la coopération ACP-UE à l'OMC et ailleurs.

Enfin, un conseil aux négociateurs de l'ACP! Ma propre expérience de négociation avec l'UE m'a appris qu'il est impératif de ne négliger aucune formalité, même la moindre. Plus spécifiquement, il faut parapher la moindre page des projets de documents définitifs négociés avec l'UE. Ces négociations ne doivent négliger aucun détail. On ne saurait trop insister sur ce point.

---

### NOTES

\* Cet article est une version révisée et abrégée d'un discours prononcé au séminaire du CTA *Pour une participation efficace des pays ACP aux négociations sur le commerce des produits agricoles*, Bruxelles, 27-29 novembre 2002, <http://www.cta.int/ctaseminar2002/documents/index.html>. M. G. Hylton est Ambassadeur et Envoyé spécial de Jamaïque.

<sup>1</sup> Voir article intitulé "40 ans de relations entre l'Europe et l'ACP," par Dominique David, *The Courier*, numéro spécial, Accord de Cotonou, septembre 2000.

<sup>2</sup> Cette relation est enracinée dans la politique d'aide au développement de la Communauté à l'égard des pays et territoires d'outremer depuis 1957.

<sup>3</sup> Commission européenne (1996) *Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays de l'ACP à la veille du XXIème siècle – Défis et options pour un nouveau partenariat*. Bruxelles: Commission européenne, Chp.2.

<sup>4</sup> Voir articles 2(d), (e) et (f) de l'Accord de Georgetown (1975).

<sup>5</sup> L'UE passera de 15 à 25 Etats membres d'ici 2004.

<sup>6</sup> Parmi les nouveaux membres proposés, l'Estonie fournit la plus importante aide publique au développement, mais n'y consacre que 1% de son PNB, contre une moyenne d'environ 3% pour l'UE.

<sup>7</sup> A savoir le programme indicatif national (PIN) et le programme indicatif régional (PIR).

<sup>8</sup> Cet avis est partagé par la Commission européenne (1996:2) *Livre vert* (op.cit.) qui cite comme un objectif politique essentiel de l'UE "une politique de développement efficace et différenciée, et une politique commerciale multilatérale conçue pour ouvrir les marchés conformément aux règles communes négociées."

<sup>9</sup> Les enseignements pertinents pour l'ACP de l'expérience sud-africaine sont qu'une équipe sud-africaine dotée de bonnes ressources, bien organisée, bien préparée s'est avérée incapable de protéger et de défendre ses intérêts économiques vitaux dans les négociations avec des négociateurs de l'UE éminemment compétents, dotés de vastes ressources et soutenus par des institutions européennes puissantes.

### Mise à jour relative à la négociation des APE: Vue d'ensemble du processus et état d'avancement

San Bilal et Melissa Julian - ECDPM

Le 27 septembre 2002, l'ACP et l'UE ont officiellement entamé les négociations portant sur des Accords de partenariat économique (APE). Après quelque trois décennies d'accès préférentiel non réciproque au marché de l'UE, les APE sont destinés à remplacer le régime commercial existant par des accords réciproques qui soient totalement compatibles avec les règles de l'OMC, tout en offrant un traitement différentiel et asymétrique.

#### Les objectifs des APE

Les APE tels que proposés par la Commission européenne devraient être essentiellement des zones de libre-échange (ZLE) renforcées et orientées vers le développement, entre des groupements ACP (régionaux) et l'UE. Ils couvriront le commerce des biens, des produits agricoles et des services, porteront sur les obstacles tarifaires, non tarifaires et techniques au commerce, ainsi que les questions liées au commerce, parmi lesquelles l'investissement, la concurrence, la protection des droits de la propriété intellectuelle, la normalisation et la certification, les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), le commerce et l'environnement, le commerce et les normes du travail, la réglementation de la politique consommateur et la protection de la santé du consommateur, la sécurité alimentaire, les marchés publics et des secteurs tels que la pêche.

En vue d'encourager le développement durable, d'intégrer l'ACP dans l'économie mondiale et de se conformer pleinement aux règles de l'OMC, les principes directeurs fondamentaux des APE doivent s'appuyer sur le processus d'intégration régionale de l'ACP tout en renforçant ainsi que prévoir une différenciation

et une asymétrie adéquates afin de tenir compte du niveau de développement et de l'impact socio-économique des APE sur les pays ACP.

#### Un processus de négociation en deux temps

##### Phase I: un cycle pour l'ensemble de l'ACP

Les négociations des APE sont structurées autour de deux phases, qui pourraient se chevaucher. La première phase de négociations, qui a commencé le 27 septembre 2002 et durera jusqu'en septembre 2003, se déroule entre la Commission européenne et le groupe ACP dans son ensemble. Elle a pour but de définir le format, la structure et les principes des négociations.

Alors que le contenu précis des négociations de la première phase reste encore à décider, ces négociations aborderont des questions qui sont d'un intérêt commun pour les pays de l'ACP. Afin de s'y préparer, les pays ACP examineront ces questions dans 6 groupes de travail portant sur: l'accès aux marchés, les services, l'agriculture, les questions liées au commerce, la coopération au développement et les questions juridiques. La Commission européenne a également proposé un thème supplémentaire appelé 'boîte à outils', destiné à traiter de certaines questions transversales relatives aux 'outils' d'intégration régionale requis à l'ACP. La Commission européenne n'aura qu'un 'groupe' pour se préparer et la DG Commerce mettra à disposition les porte-parole.

Pour la Commission européenne, la première phase ne devrait pas avoir de résultat contraignant, alors que certains pays ACP souhaitent qu'elle se conclue par un accord formel entre l'UE et l'ensemble de l'ACP. La structure convenue pour la première phase des négociations correspond au mécanisme décisionnel interne des deux parties.

##### Du côté de l'ACP

Du côté de l'ACP, le Conseil des Ministres de l'ACP assume la direction politique des négociations, et est responsable tant de leur conduite que de leur approbation. Le Conseil de l'ACP sera soutenu dans sa tâche par le Comité ministériel commercial de l'ACP. La conduite des négociations proprement dite se déroulera à deux niveaux différents. Les négociations politiques de fond sur chaque groupe de sujets spécifique seront menées par des porte-parole ministériels venant de l'ACP. Les négociations préparatoires se dérouleront au niveau des ambassadeurs 'en étroite collaboration avec les ambassadeurs de l'ACP en poste en Europe responsables de l'OMC'.<sup>1</sup> Le Comité des ambassadeurs de l'ACP, et ses porte-parole, devrait donc rechercher une plus grande cohérence, au niveau de l'ACP, entre les négociations des APE et celles qui se déroulent à l'OMC. A cette fin, un mécanisme de consultation et de coordination entre les ambassadeurs de l'ACP en poste à Bruxelles et à Genève est en train d'être mis en place. Parallèlement, un cadre similaire doit être mis en place entre l'ACP et l'UE au niveau des ambassadeurs, avec la création d'un comité de pilotage mixte ACP-UE.<sup>2</sup>

Le travail préparatoire technique pour les négociations est mené à travers un groupe de coordination, soutenu par des groupes techniques spécifiques. Le Secrétariat de l'ACP, sous le contrôle du Comité des ambassadeurs, doit entreprendre les préparatifs techniques des négociations, avec l'aide du Groupe consultatif des experts commerciaux de haut niveau, experts qui représentent les organisations régionales d'intégration économique et les fonctionnaires des institutions qui collaborent.

#### Du côté de l'UE

Du côté de l'UE, la Commission européenne a reçu mandat du Conseil européen pour négocier des APE avec l'ACP. En pratique, c'est la DG Commerce qui mènera les négociations des APE, en coordination avec la DG Développement, la DG Agriculture et la DG Entreprises et société de l'information. La Commission couvrira tous les niveaux des négociations, experts techniques, ambassadeurs et ministres. Les Etats membres de l'UE apporteront leurs conseils aux négociations par le biais du Comité de l'Article 132 et du Groupe de travail sur le développement du Conseil. La Commission européenne fera régulièrement rapport à ces groupes de travail, ainsi qu'au Conseil des affaires générales et des relations extérieures de l'UE. Le Parlement européen et l'Assemblée parlementaire conjointe ACP-UE seront consultés au cours de ces négociations.

#### Phase II: négociation d'APE régionaux

Les négociations commerciales de fond seront laissées pour la seconde phase, qui devrait commencer au plus tard en septembre 2003, avec un certain degré de flexibilité permettant le chevauchement de ces deux phases.

Il est vraisemblable que les négociations des APE se dérouleront dans le cadre des groupements régionaux de l'ACP qui sont en mesure de le faire. Au-delà de la configuration géographique et de la structuration de ces négociations, toute une série de difficultés demeure pour préparer les pays et les régions à cette phase. Il a également été convenu de maintenir un mécanisme de coordination pour l'ensemble de l'ACP tout au long du processus de négociations afin de garantir entre autres l'examen de ces négociations.

#### Etat d'avancement des négociations

Les négociations des APE ont commencé lentement. La première réunion au niveau des ambassadeurs entre l'ACP et l'UE relative aux APE, qui s'est tenue le 30 octobre 2002, s'est concentrée sur le format, la structure et les principes en vue des négociations. Ces questions ont également été abordées lors de la deuxième réunion conjointe des ambassadeurs le 9 décembre 2002.

Les positions de l'ACP et de l'UE continuent à diverger s'agissant:

- de la question de savoir s'il devrait y avoir un accord formel à la fin de la phase I et qui en seraient les signataires;
- du cadre de signature pour la conclusion des APE à la fin de la seconde phase (individuellement, par chaque Etat membre, ou

au titre d'un accord faitier ACP;

- de la nécessité et de la disponibilité de ressources financières supplémentaires au-delà des montants du 9<sup>ème</sup> Fonds européen de développement (FED);
- et de la nécessité d'un comité de pilotage mixte ACP-CE sur les négociations à l'OMC.

La 3<sup>ème</sup> réunion conjointe des ambassadeurs sur les APE devait se tenir le 28 janvier 2003, mais a été reportée à la demande des ACP afin de disposer de plus de temps pour la préparer. Aucune nouvelle date n'a encore été fixée. Bien que les négociations des APE se soient jusqu'ici concentrées essentiellement sur des questions de procédure, les groupes de négociation de l'ACP ont été constitués et commencent à se réunir pour préparer les contributions techniques aux négociations (voir encadré 1). Chaque groupe de négociation de l'ACP comportera 15 membres: deux représentants de chacune des six sous-régions plus trois membres de la Troïka. Afin de soutenir chaque pays de l'ACP dans la réalisation d'études sur l'impact potentiel d'un APE, l'ACP a convenu d'un mandat commun pour l'évaluation des Accords de partenariat économique sous l'angle de la durabilité nationale.

Les préparatifs au niveau régional se poursuivent également. Plusieurs régions (Pacifique, SADC, UEMOA) ont déjà conclu des études régionales d'impact préliminaires, alors que d'autres sont en train de le faire. Des réunions d'experts, des stages de formation, des ateliers, des études spécifiques et d'autres initiatives pour préparer les négociations se déroulent également au niveau régional. L'Unité de gestion de projet du programme de 20 millions d'euros destiné à renforcer les capacités pour les négociations des APE a déjà apporté son soutien à plusieurs projets. Elle a également organisé une réunion, du 3 au 5 février 2003, en vue d'aider à préparer les ambassadeurs et les diplomates de l'ACP en poste à Bruxelles à se doter de certains instruments nécessaires pour la négociation des APE. L'ACP a également adopté une stratégie formelle de relations publiques. La mise en œuvre de cette stratégie est en discussion. Du côté de la Commission européenne, plusieurs documents ont été soumis pour discussion, notamment sur: l'accès aux marchés, les procédures, la 'boîte à outils' et les questions liées aux règles. Parmi les principales initiatives, citons le lancement d'études d'évaluation de l'impact des APE sur la durabilité, à réaliser en consultation avec les mandants de l'ACP.

#### Voie à suivre

La prochaine grande réunion sera la 4<sup>ème</sup> réunion du Comité ministériel commercial mixte ACP-CE (CMCM), qui se tiendra à Ste. Lucie le 28 février 2003. Les 14 et 15 avril, le Conseil des affaires générales de l'UE organisera un débat sur les relations UE-ACP, en préparation du Conseil des ministres UE-ACP du 16 mai 2003. Dans les circonstances actuelles, et en l'absence de tout nouvel élan important aux négociations, l'absence de progrès dans les négociations sur les questions de fond pourrait compromettre le prochain CMCM. Surtout, elle pourrait priver la première phase des négociations de tout contenu important. Les progrès réalisés au cours de la première phase des négociations et leur issue conditionneront non seulement la nature de la seconde phase des négociations et en dernière analyse le format des APE, mais aussi la capacité du groupe

ACP à aborder des questions d'intérêt commun et à préserver la cohésion de l'ACP.

### POUR PLUS D'INFORMATION

\* Pour un examen détaillé de certaines des questions principales, de l'échéancier et des structures des négociations des APE, voir San Bilal et Kathleen Van Hove, "Une vue d'ensemble des négociations ACP-UE: sujets et cadre temporel", document présenté au Séminaire international CTA, Bruxelles, 27-29 novembre 2002, [www.acp-eu-trade.org](http://www.acp-eu-trade.org)

### NOTES

<sup>1</sup> Voir Décision n°1/02 de la Session extraordinaire du Conseil des Ministres de l'ACP tenu à Bruxelles les 25 et 26 septembre 2002 sur la structure en vue de la négociation d'Accords de partenariat économique (APE) pour la phase touchant l'ensemble de l'ACP, <http://www.acpsec.org/gb/council/sept02/dr0702e.htm>

<sup>2</sup> Voir Décision n°3/02 sur les négociations au titre du programme de développement de Doha de l'OMC <http://www.acpsec.org/gb/council/sept02/dr0702e.htm> et le communiqué de presse du Secrétariat général de l'ACP sur la première réunion de négociation portant sur des Accords de partenariat économique ACP-UE au niveau des ambassadeurs, Bruxelles, 30 octobre 2002, <http://www.acpsec.org/gb/press/30oct02e.htm>

### Encadré 1: Groupes de négociation de l'ACP aux niveaux des Ministres et des Ambassadeurs

	Accès au Marché	Agriculture & Pêche	Commerce des Services	Coopération au Développement	Questions Commerciales	Questions Juridiques
Ministre porte-parole en chef	Kenya	Lesotho	Barbade	Niger	Tonga	Ouganda
Ministre suppléant	Ouganda	Afrique Centrale	Afrique de l'Ouest	Ethiopie	Caraïbes	Pacifique
Ministre suppléant	Afrique Centrale	Pacifique	Afrique Centrale	Caraïbes	Afrique de l'Ouest	Afrique Australe
Ambassadeur porte-parole en chef	Niger	Maurice	Fiji	Afrique Centrale	Malawi	Haïti
Ambassadeur suppléant	Pacifique	Guyana	Afrique Australe	Pacifique	Soudan	Afrique Centrale
Ambassadeur suppléant	ECS		Ethiopie	Afrique Australe	Afrique Centrale	Afrique de l'Ouest

### Le règlement des différends selon l'Accord de Cotonou entre l'ACP et l'UE

Victor Mosoti\* - ICTSD

A l'instar de la plupart des dispositions relatives au règlement des différends au niveau international, à l'exception notable de celles de l'OMC, les procédures de règlement des différends de l'Accord de Cotonou n'ont pratiquement jamais été utilisées. En fait, le premier et le seul pays à avoir invoqué ces procédures a été le Zimbabwe. Certes, les relations entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) d'une part et l'Union européenne (UE) d'autre part sont placées par nature sous le signe de l'amitié et de la diplomatie, à la limite du paternalisme. Par conséquent, les litiges agressifs n'y ont qu'une place strictement limitée. Néanmoins, il n'est pas difficile de prévoir que l'évolution de ces relations vers des Accords de partenariat économique (APE), et donc la concentration sur des préoccupations et des relations purement commerciales, et a fortiori, la nécessité que les APE soient compatibles avec les règles de l'OMC, vont entraîner une plus grande incidence de conflits d'interprétation de certaines dispositions de l'Accord de Cotonou ou des APE, voire des divergences quant aux engagements contractés par l'une ou l'autre partie.

Beaucoup d'arguments plaident donc en faveur d'une révision et d'un renforcement des procédures de règlement des différends, assez peu développées, qui figurent actuellement dans l'Accord de Cotonou. En outre, puisque les APE seront négociés individuellement sur une base régionale, il sera manifestement nécessaire d'inclure des procédures de règlement des différends dans tous les APE négociés. De toute évidence, ces procédures de règlement des différends, propres aux APE, ne s'appliqueraient pas au niveau de l'ensemble de l'ACP et pourraient parfaitement varier selon les spécificités et les préférences régionales. Toutefois, il serait éminemment utile qu'elles soient en fait substantiellement similaires, ne serait-ce qu'en raison de l'occasion d'échanger les meilleures pratiques et de la nécessité d'établir des normes internationales de base uniformes et de s'y tenir.

En établissant les actuelles procédures de règlement des différends, les parties à l'Accord de Cotonou avaient pour but d'aboutir à un processus de règlement des différends équitable, simple, transparent et peu coûteux. Ce désir de simplicité et d'efficacité économique a poussé les parties à négocier et à accepter les dispositions de l'article 98 de l'Accord de Cotonou. Aucune procédure détaillée n'est prévue. L'article 98.1 se contente

de stipuler que “Les différends nés de l’interprétation ou de l’application du présent accord qui surgissent entre un Etat membre, plusieurs Etats membres ou la Communauté, d’une part, et un ou plusieurs Etats ACP, d’autre part, sont soumis au Conseil des ministres.” Bien entendu, le Conseil des Ministres ne peut pas se réunir dès qu’un différend surgit, et il est tout à fait possible d’imaginer une situation où quatre ou cinq différends se présenteraient à intervalles rapprochés. Dans la mesure où le processus de règlement des différends est implicitement lié au calendrier du Conseil des Ministres, les procédures semblent présenter le risque inhérent d’être indûment lentes, et de ne pas tenir compte des pertes économiques qu’une partie pourrait subir en raison d’une mesure incompatible. Pour des raisons pratiques, il est possible de plaider vigoureusement en faveur d’un organisme permanent chargé du règlement des différends qui, dans l’idéal, serait institué par le biais d’un amendement à l’accord. Ce serait l’occasion de mettre en place de meilleures procédures de ce règlement des différends dans chaque APE individuel, en fonction qui aura été négocié. Tout différend soulevé par l’une ou l’autre partie lors de la mise en œuvre des APE serait alors tranché selon ces procédures. Les art. XXII et XXIII du GATT de 1994 et le *Mémoire d’accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (MRD)* à l’OMC pourraient donner des conseils essentiels sur le type de structures à établir pour aborder les différends au titre de l’Accord de Cotonou et des APE.

Tout comme à l’OMC, la relation entre les pays ACP et leurs autres partenaires commerciaux développés est déséquilibrée et, d’entrée de jeu, biaisée au détriment des pays ACP. Cela s’explique par de nombreux facteurs, entre autres; asymétries de puissance au niveau mondial; longue période de marginalisation par rapport au processus mondial de définition des politiques commerciales; insuffisance de ressources humaines compétentes tant pour identifier les pratiques non cohérentes avec le GATT de la part des autres partenaires commerciaux que pour utiliser efficacement le système en vue de résoudre de tels différends. Par conséquent, aucun Membre moins avancé de l’OMC n’a jamais participé à un différend à l’OMC en tant que partie principale. Parmi le Groupe ACP, seulement quelques pays ont été exposés au système, essentiellement en tant que tierce partie, et n’en ont souvent retiré que des avantages minimes. Au titre de l’Accord de Cotonou, la tentative de régler les différends par le biais de consultations est un élément important et souhaité. Ce point devrait être conservé dans les APE individuels puisqu’il n’est pas coûteux et constitue souvent le moyen le plus sûr de préserver un minimum de bonne volonté diplomatique entre partenaires commerciaux inégaux. Le seul pays de l’ACP qui ait invoqué les procédures de règlement des différends de l’Accord de Cotonou a été le Zimbabwe eu égard aux sanctions imposées, de surcroît prématurément, par l’UE. De manière assez curieuse, le cœur de l’argument du Zimbabwe reposait sur l’idée que la préférence donnée au dialogue politique aurait dû précéder les consultations formelles. Selon le Zimbabwe, l’UE n’aurait pas dû procéder aux consultations avec lui au titre de l’article 96 de l’Accord puisqu’il était déjà engagé dans un dialogue politique avec elle au titre de l’article 8 qui exige que “les parties mènent, de façon régulière, un dialogue politique global, équilibré et approfondi conduisant à des engagements mutuels.”

Apparemment, le Comité des ambassadeurs ACP-UE pourrait constituer un point de départ pour ce modèle si l’on voulait réformer les procédures de règlement des différends au titre de l’Accord de Cotonou. Cependant, il serait nécessaire de mettre un accent soutenu sur les interprétations juridiques, et de constituer un corps de professionnels auxquels on puisse faire confiance pour faire progresser les accords au fur et à mesure que se présenteraient des malentendus dans les relations commerciales internationales. A long terme, cette option pourrait être la plus abordable et la plus fiable, plutôt que des sessions *ad hoc* des ministres ou des ambassadeurs, sans continuité ni analyse juridique cohérente. Cet organisme permanent de règlement des différends n’aurait pas besoin d’être excessivement complexe. Un petit bureau conjoint, réunissant l’ACP et la CE, avec du personnel détaché des services juridiques des deux parties, pourrait jouer un rôle de coordination. Trois juristes, tout au plus, venant de chacune des régions de l’APE, pourraient être sélectionnés sur une liste afin de servir d’experts lors d’un différend propre à chaque APE, éventuellement parmi des professionnels qui ont acquis de l’expérience soit à la Cour permanente d’arbitrage, soit dans le système juridique de l’OMC. Cela aboutirait à une combinaison intéressante de 3 ou 4 personnes travaillant en permanence au secrétariat juridique qui pourraient apporter des premiers services juridiques, et réaliser un examen juridique préliminaire de l’affaire, et d’un groupe d’experts, qui serait contacté en vue de rendre un avis juridique d’ensemble, si les parties décidaient de le demander. Le secrétariat pourrait également servir de centre opérationnel pour faciliter l’arbitrage, qui devrait rester le moyen de résolution favori, de gardien des procédures de résolution des différends, et de dépositaire des décisions susceptibles de guider les avis et arbitrages futurs.

L’article 98.2(a) stipule ensuite que “Si le Conseil des ministres ne parvient pas à régler le différend, l’une ou l’autre des parties peut demander que le différend soit réglé par voie d’arbitrage. A cet effet, chaque partie désigne un arbitre dans un délai de trente jours à partir de la demande d’arbitrage. A défaut, chaque partie peut demander au Secrétaire général de la Cour permanente d’arbitrage de désigner le deuxième arbitre.” L’article 98.2 (b) stipule que “Les deux arbitres nomment à leur tour un troisième arbitre dans un délai de trente jours. A défaut, chaque partie peut demander au Secrétaire général de la Cour permanente d’arbitrage de désigner le troisième arbitre.” L’article 98.2 (c) ajoute que “Si les arbitres n’en décident pas autrement, la procédure prévue par le règlement facultatif d’arbitrage de la Cour permanente d’arbitrage pour les organisations internationales et les Etats est appliquée. Les décisions des arbitres sont prises à la majorité dans un délai de trois mois.” La référence et le recours à la Cour permanente d’arbitrage rendent ces procédures plutôt rigides. Il serait facile de prévoir un système interne qui soit léger et efficace, et qui puisse avoir l’occasion de constituer des compétences internes propres à Cotonou. Alors que la Cour permanente d’arbitrage est une institution respectée et largement utilisée dans les questions d’arbitrage commercial, la nature spéciale de la relation ACP-UE et les intérêts particuliers des parties exigent un système de résolution des différends qui soit spécifiquement adapté à leurs intérêts et à leurs compétences, à l’instar du système de règlement des différends de l’OMC.

Toutefois, si l'on se fonde sur l'Accord de libre-échange UE - Chili, il est vraisemblable que l'UE affirme que les consultations et (en cas d'échec) l'arbitrage devrait être la méthode de choix pour résoudre les différends au titre de chacun des APE négociés. Selon l'article 183, "Les parties s'efforcent à tout moment de s'accorder sur l'interprétation et l'application de la présente partie de l'accord et mettent tout en œuvre, en recourant à la coopération et à des consultations pour prévenir et régler les différends entre elles et pour parvenir à une résolution mutuellement satisfaisante de tout problème pouvant affecter son fonctionnement" (c'est nous qui soulignons). Cet accent mis sur les consultations est bénéfique dans les circonstances d'extrême inégalité entre les parties, comme c'est le cas dans la relation entre l'ACP et l'UE, et pourrait constituer une approche à explorer pour les pays ACP dans les APE individuels. Dans l'ALE EU - Chili, les parties ont convenu d'un processus en deux temps pour résoudre les différends. La première étape, ouvertement soulignée, consiste à entreprendre des consultations en vue d'une solution convenue mutuellement (décrite dans l'Accord comme destinée à prévenir les différends). Dans la phase des consultations, les parties transmettent le différend au comité d'association, qui se compose de hauts fonctionnaires gouvernementaux du Chili et de l'UE. Le comité d'association est mandaté pour rendre une décision précisant "les mesures d'exécution à prendre par la partie concernée, ainsi que le délai pour ce faire" (Article 183).

Le passage à un groupe d'experts arbitral est passablement (trop) rapide, d'où la disposition selon laquelle "Si une partie estime qu'une mesure appliquée par l'autre partie contrevient à une obligation prévue par les dispositions visées à l'article 182 et si la question n'a pas été résolue dans un délai de 15 jours suivant la réunion du comité d'association conformément à l'article 183(3) ou de 45 jours après la remise de la demande de consultations au sein du comité d'association, selon la date qui intervient le plus tôt, elle peut demander par écrit la mise en place d'un groupe spécial d'arbitrage." Les arbitres doivent être choisis sur une liste (ce qui revient à la pratique de l'OMC) de 15 personnes, dressée et tenue par le comité d'association. Les arbitres doivent rendre une sentence définitive dans les trois mois suivant la date de leur sélection, et en tout état de cause pas plus de cinq mois après cette date. Il existe également la possibilité notable de contester la compétence d'un groupe spécial au titre de l'article 189 (4)(d) qui stipule que "Les questions ayant trait à la compétence des groupes spéciaux d'arbitrage... sont soulevées dans les 10 jours et tranchées par une décision préjudicielle du groupe spécial dans les 30 jours suivant la mise en place de ce dernier." Au contraire de l'OMC, où un groupe d'experts a une compétence obligatoire (bien sûr précédée par les difficultés habituelles liées au choix d'experts réunissant la faveur des deux parties), la possibilité de contester la compétence d'un groupe spécial au titre de l'ALE UE-Chili semble novatrice, mais pourrait traîner le processus d'arbitrage en longueur, puisque les motifs de contestation de cette compétence semblent être illimités.

Comme à l'OMC, les groupes spéciaux ont un mandat standard "sauf convention contraire entre les parties" (Règles de procédure types pour la conduite des groupes spéciaux

d'arbitrage, article 9(a) annexe XV) et il n'est pas surprenant qu'ils aient latitude pour accepter des interventions de tiers (*amicus curiae*), si les parties ne s'y opposent pas. Ce point a été controversé dans les négociations en cours sur la révision du Memorandum d'accord à l'OMC, avec un fossé manifeste entre les pays en développement et les pays développés. Les pays en développement ont affirmé que les interventions « *amicus curiae* » spontanées émaneront inévitablement des groupes d'intérêts puissants et des organisations non gouvernementales du monde développé, ce qui pourrait faire pencher la balance d'autant plus au détriment des pays en développement. Les pays développés insistent sur ce système dans le cadre des objectifs de transparence et de participation publique qu'ils souhaitent voir inclus dans les processus de l'OMC. Il semblerait qu'un compromis puisse consister à élaborer des règles et conditions très claires pour la recevabilité de telles interventions, ce que l'ALE UE-Chili a déjà fait de manière admirable, en limitant chaque intervention à 15 pages, et en conditionnant son acceptation à l'approbation des deux parties.

Dans l'ensemble, les procédures de règlement des différends au titre de l'ALE UE-Chili semblent être une version simplifiée et délibérément moins legaliste de celles de l'OMC. Le recours à un arbitrage contraignant, par opposition à une issue contraignante des litiges à l'OMC, traduit le désir de préserver des relations commerciales cordiales, moins conflictuelles, même au-delà du différend proprement dit. Ce point est également important, parce que dans un système où les mécanismes coercitifs efficaces font défaut (parce que se basant essentiellement sur la bonne volonté et la nécessité que la relation fonctionne), la nécessité de maintenir des relations commerciales cordiales est vitale pour garantir l'application des sentences arbitrales. Le modèle de règlement des différends de l'ALE UE-Chili semble simple et réalisable, mais doit être institutionnalisé comme nous l'avons suggéré plus haut.

\* Victor Mosoti est Coordonnateur, programme commercial pour l'Afrique, ICTSD.

#### Rédaction:

Christophe Bellmann: ICTSD  
Sanoussi Bilal: ECDPM – ODI



Centre international pour le commerce et le développement durable  
Tél : + 41 22 917 84 92  
E-mail : cbellmann@ictsd.ch  
Web : www.ictsd.org



Centre européen de gestion des politiques de développement  
Tél : + 31 43 350 29 00  
E-mail: tni@ecdpm.org  
Web: www.ecdpm.org



Overseas Development Institute  
Tel: + 44 20 7922 0300  
E-mail: tni@ecdpm.org  
Web: www.odi.org.uk

Cette publication bi-mensuelle est rendue possible grâce au soutien financier du gouvernement du Royaume uni (DFID) et de la Direction suisse du développement et de la coopération (DDC).

Eclairage sur les négociations commerciales © ISSN 1726-1511

## Calendrier

OMC		ACP-UE	
27 février	Comité sur le budget, les finances et l'administration	27-28 février	9 <sup>ème</sup> réunion du comité ministériel commercial ACP - Ste. Lucie
27 février	Comité sur les évaluations en douane		
28 février	Conseil du commerce des services	1 mars	4 <sup>ème</sup> réunion du comité ministériel commercial mixte ACP-CE - Ste. Lucie
28 février	Session speciale du comité sur l'agriculture	juin	1 <sup>ère</sup> réunion des ministres ACP de la culture - Dakar, Sénégal, date à déterminer
3 mars	Session speciale du conseil du commerce des services		
7 mars	Comité sur le commerce et le développement	29-30 mars	Réunion des Membre ACP de l'Assemblée parlementaire conjointe - Brazaville, Congo
10 mars	Comité sur le commerce et le développement	30 mars - 4 avril	5 <sup>ème</sup> session de l'Assemblée parlementaire conjointe ACP-UE - Brazaville, Congo
10 mars	Comité sur le commerce et le développement des petites économies	11 avril	Comité des Ambassadeurs ACP-CE
18 mars	Réunion de travail sur les barrières techniques au commerce	avril	2 <sup>ème</sup> session de négociations ministérielles ACP-UE sur les APE - date à fixer
24-25 mars	Session speciale du comité sur l'agriculture		
26 mars	Comité sur l'accès au marché	10-11 mai	Réunion des ordonnateurs nationaux et régionaux
27 mars	Comité sur l'agriculture	12 mai	Comités ministériels: commerce, sucre, banane, et développement de la coopération financière
28 mars	Session speciale du comité sur l'agriculture		
31 mars	Session speciale du comité sur l'agriculture	12 mai	10 <sup>ème</sup> réunion du comité ministériel ACP sur le commerce et 5 <sup>ème</sup> réunion du CMCM ACP-UE
31 mars 1 avril	Groupe de travail sur les relations entre le commerce et l'investissement	13 mai	Bureau du conseil des ministres ACP
2 avril	Organe d'examen de la politique commerciale - Burundi	14-15 mai	77 <sup>ème</sup> session du conseil des ministres ACP
3-4 avril	Comité sur les accords commerciaux régionaux		
3-4 avril	Comité sur les mesure d'investissement liées au commerce	15-16 mai	28 <sup>ème</sup> session du conseil des ministres ACP-UE
4 avril	Organe d'examen de la politique commerciale - Burundi	<i>Secrétariat ACP : Tél : +(32 2) 743 06 00, Fax : 735 55 73, e-mail : info@acpsec.org, Internet : www.acpsec.org</i>	
8-9 avril	Comité sur les négociations commerciales	<b>Publications</b>	
14-15 avril	Groupe de négociation sur l'accès au marché	<b>EPAwatch</b> . Ce site web, en anglais, examine les relations commerciales entre l' UE et les pays ACP ayant pour but d'établir des accords de partenariat économique (APE). <a href="http://www.epawatch.net/general/start.php">http://www.epawatch.net/general/start.php</a> .	
23 avril	Organe d'examen de la politique commerciale - Union douanière de l'afrique australe	<b>Commerce, Propriete Intellectual &amp; Dveloppement Durable Vos de l' Afrique</b> , Sous la direction de: Ricardo Melendez Ortiz, Christophe Bellmann, Anne Chetaille, Toufik Ben Abdalla. Publié par ICTSD, Solgral et ENDA, novembre 2002.	
24-25 avril	Session spéciale du conseil des aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce	<b>The Perversity of Preferences - GSP &amp; Developing Country Trade Policies, 1976-2000</b> . By Caglar Ozdenand Eric Reinhardt. World Bank International Economics Working Papers (November 2002). To access the paper, visit: <a href="http://econ.worldbank.org/files/23188_wps2955.pdf">http://econ.worldbank.org/files/23188_wps2955.pdf</a> .	
25 avril	Organe d'examen de la politique commerciale - Union douanière de l'afrique australe	<b>IPC Recommendations for the Agricultural Modalities on the Doha Round</b> . The International Food and Agricultural Trade Policy Council (IPC), 21 janvier2003.	
28 avril	Sous-comité sur les pays les moins avancés	<b>Do we really know that the WTO Increases Trade?</b> Rose, Andrew. septembre 2002. CEPR Discussion Paper No. 3538. Centrefor Economic Policy Research. London	
29-30 avril	Comité sur le commerce et l'environnement		

Toutes les réunions de l'OMC ont lieu à Genève. Veuillez prendre contact avec le Secrétariat pour confirmation des dates (disponible également sur : [www.ictsd.org/cal](http://www.ictsd.org/cal)).