

Migani Guia

CeTHiS

Université de Tours

F-37041

guia.migani@univ-tours.fr

De Lomé à Cotonou : l'impact de l'OMC sur les rapports entre l'UE et les pays ACP

Résumé. – Cet article vise à analyser l'impact des négociations de l'Uruguay Round (UR) et la naissance de l'OMC sur les rapports entre la CEE/UE et les pays ACP (pays d'Afrique des Caraïbes et du Pacifique). Il s'agira plus particulièrement de se concentrer sur les enjeux des négociations de l'UR pour les pays ACP qui bénéficient de conditions particulières d'accès au Marché Commun européen grâce à la Convention de Lomé. De ce point de vue, les pays ACP constituent un groupe à part parmi les pays en développement, et ont des intérêts propres. La création de l'OMC impose aux pays ACP de renoncer à un certain nombre des privilèges prévus par la Convention de Lomé et les oblige à normaliser leurs relations avec l'Europe. Après 1995, les pays ACP ne se distinguent presque plus de l'ensemble des pays en développement dans le cadre de leurs relations avec l'UE. A partir des archives diplomatiques françaises, cet article vise à reconstruire les raisons qui ont poussé l'UE à modifier drastiquement une politique de coopération au développement qui, dans ses éléments essentiels, datait de 1975 et à recontextualiser le rapport UE-ACP dans un système international, désormais conditionné par l'OMC.

Mots clés.– Convention de Lomé, ACP, Uruguay Round, GATT, OMC, préférences commerciales, politique de coopération au développement, UE/CEE

From Lome to Cotonou: the impact of WTO on EU-ACP relationships.

Abstract

This article aims to analyze the impact of the Uruguay Round and the birth of the WTO on the relationship between the EEC/EU and the ACP (Africa Caribbean and Pacific) states. It will focus on the most important issues for the ACP states which benefited from a special access to the European Common Market thanks to the Lomé Conventions. From this point of view the ACP states had different interests from the other developing states that needed to be preserved during the Uruguay Round. However, because of the WTO, the ACP states had to abandon their special access to EU and normalize their relations with Europe. After 1995 the economic relations of the ACP group with the European states were not different from those of the other developing states. Based on French diplomatic archives, this article investigates the raisons

leading the EU to completely modify its development policy and reform its economic relations with the ACP states for taking into account a new international economic system influenced by the WTO.

Keywords.– Lomé Convention, ACP, Uruguay Round, GATT, WTO, commercial preferences, development policy, EU/EEC

La création de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) à la fin de l'Uruguay Round en 1995 modifie profondément les rapports entre l'Union européenne (UE) et les pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique).¹ Les négociations, qui se déroulent entre 1986 et 1994 et terminent avec la naissance d'une organisation permanente pour le commerce mondial, sont une étape fondamentale dans la normalisation des rapports entre les pays membres de l'UE et leurs anciennes colonies. Depuis la création du Marché Commun, les pays africains associés à la CEE et ensuite les pays ACP avaient toujours bénéficié de conditions d'accès privilégiées au marché européen. La compatibilité de la Convention de Lomé (1975) avec les règles du GATT avait toujours été douteuse, mais jusqu'au début des années 1990, elle n'avait jamais constitué un problème. La situation change à partir des années 1990 pour des raisons liées principalement à la réorganisation du système international après la fin de la guerre froide. Après 1995, les pays ACP ne se distinguent presque plus de l'ensemble des pays en développement dans le cadre de leurs relations avec l'UE. A partir des archives françaises cet article vise à reconstruire les raisons qui ont poussé l'UE à modifier drastiquement une politique de coopération au développement qui, dans ses éléments essentiels, datait de 1975 et à recontextualiser le rapport UE-ACP dans un système international désormais conditionné par l'OMC.

La CEE et les pays ACP : une exception aux règles du GATT

Lors des négociations pour les Traités de Rome (1957) les six pays membres de la CEE étaient tombés d'accord pour associer leurs colonies au Marché Commun. Cela avait amené à développer une politique d'association basée sur la création d'un Fonds européen de développement (FED), destiné à financer des investissements à but social et économique. Par ailleurs, il avait été aussi prévu que les territoires associés et les pays membres de la CEE constitueraient une zone de libre-échange. L'argumentaire de la zone de libre-échange servait à justifier au GATT la création d'une nouvelle zone de préférences tarifaires, mais elle ne sera jamais finalisée. Cette politique sera poursuivie pendant les années 1960 avec la Convention de Yaoundé I (1963) et Yaoundé II (1969), signées par les pays africains et malgache associés et désormais indépendants et la CEE (Bossuat, Bitsch, 2005 ; Perron, 2016 ; Migani, 2017).

Au début des années 1970, l'élargissement de la CEE à la Grande Bretagne pose la question du rapport de la CEE avec les pays en développement du Commonwealth ; par ailleurs le contexte international, et notamment les rapports Nord-Sud, ont profondément évolué. En 1964, la première Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED) avait été réunie, et son premier secrétaire général, Raúl Prebisch, avait défendu l'idée que les pays en développement devaient bénéficier de conditions particulières dans le cadre du commerce international, pour sortir de la périphérie du système économique international. Une

¹ Le groupe des pays ACP est constitué par les anciens pays africains et malgache associés à la CEE et les pays en développement du Commonwealth auxquels est proposé de participer aux négociations pour le renouvellement de la II Convention de Yaoundé. Le groupe est créé pendant les négociations qui amènent à la signature de la Convention de Lomé en février 1975.

coalition de pays en développement, le G77, faisait pression à la CNUCED pour obtenir des garanties concernant le prix des matières premières, des avantages tarifaires unilatéraux, et un transfert de ressources du monde développé vers le monde en développement égal au 1% du PNB. Dans les années 1970, la position du G77 se radicalise avec l'adoption par l'Assemblée générale de l'ONU de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats et la résolution sur un Nouvel ordre économique international (1974). De leur côté, les pays occidentaux, malgré certaines différences, ne souhaitent pas répondre de manière positive à ces pressions ; cependant la Convention de Lomé, négociée et signée par la CEE et les pays ACP en février 1975, réalise certaines des attentes des pays en développement, même si les pays ACP seuls étaient concernés.

Tout d'abord, les pays européens avaient renoncé à l'idée d'une zone eurafricaine de libre-échange : les produits européens, exportés dans les pays ACP, étaient donc soumis au paiement des tarifs douaniers, tandis que le contraire n'était pas vrai. Des clauses de sauvegarde à défense des secteurs sensibles des pays européens résistaient, les produits agricoles couverts par la PAC (Politique Agricole Commune) continuaient à être protégés, mais les autres produits exportés par les pays ACP (et notamment les produits tropicaux) entraient librement dans le marché européen. Ensuite, un nouveau mécanisme, le STABEX (système de stabilisation des exportations), voyait le jour : la CEE garantissait, jusqu'à un certain niveau, les revenus découlant des exportations, dirigées vers le Marché Commun, de certains produits agricoles. Le sucre, exporté par les pays ACP, bénéficiait des garanties de prix et de vente de la PAC ; un traitement spécial était garanti aux bananes et au rhum des pays ACP, et une coopération industrielle était envisagée (Brown, 2003 : 43-63 ; Lister, 1988 ; Ravenhill, 1985, Onwuka, 1995).

Malgré une certaine évolution des règles du GATT, par exemple l'introduction de la partie IV en 1965 autorisant la non-réciprocité du baissment des tarifs à l'égard des PVD, et le fait qu'à partir des années 1970, le GATT accepte la création de systèmes de préférences généralisées (Narlikar, 2006 ; Brown, 2000 : 371 ; McKenzie, 2014), plusieurs éléments de la Convention de Lomé ne respectaient ni la lettre ni l'esprit du GATT.

Avec Lomé, les pays européens avaient accordé des préférences commerciales aux pays ACP, discriminant entre pays en développement, et cela ne se justifiait plus sur la base de la création d'une zone de libre-échange. Le sucre des pays ACP bénéficiait même des garanties de la PAC. D'ailleurs le GATT, qui avait été signé en 1947 et était entré en vigueur l'année suivante, avait très peu à voir avec les problématiques du développement. Son but était la libéralisation du commerce international à travers une application la plus large possible de la clause de la nation la plus favorisée. Toutefois, compte tenu du climat international des années 1970, la Convention de Lomé n'était pas l'objet de contestations particulièrement significatives. Bien sûr, le

protocole sur les bananes, qui discriminait en faveur des producteurs ACP, était critiqué par les pays d'Amérique latine, mais il restait un problème circonscrit.

La Convention de Lomé est renouvelée tous les 5 ans. En 1989, la Convention de Lomé IV a une durée de 10 ans, avec une révision à mi-terme pour la partie financière. Toutefois, l'esprit, la philosophie, mais aussi les rapports de force derrière Lomé, se modifient à partir de la fin des années 1970. La première Convention avait été négociée dans un moment où les pays ACP bénéficiaient d'une certaine force de pression, grâce au choc pétrolier qui avait renforcé les pays producteurs de matières premières. Cela change à partir de la fin des années 1970 : la crise de la dette affaiblit ces Etats, et en même temps la crise économique mondiale rend les pays européens moins disponibles à faire des concessions. Donc, avec Lomé II (1979) et Lomé III (1984), on assiste à une reprise en main des fonds accordés aux pays ACP (Elgstrom, 2000 ; Migani 2014).

Vers une prise en compte des intérêts des PVD à l'Uruguay Round ?

Quand l'Uruguay Round (UR) est lancé en 1986, ses objectifs sont de baisser les tarifs sur les produits agricoles, et surtout de libéraliser la PAC et le secteur des textiles, de réduire les tarifs sur les produits tropicaux et d'améliorer la législation sur les clauses de sauvegarde. Il avait été aussi prévu une réduction des tarifs non-agricoles, un renforcement de la procédure de règlement des différends ainsi que l'adoption de codes concernant le commerce des services et la protection de la propriété intellectuelle (Pregg, 2012 et 1995 ; Josling, Tangermann, Warley 1996 : 133-139). Plusieurs de ces mesures étaient au cœur des intérêts des pays en voie de développement (PVD), qui souhaitaient obtenir un meilleur accès aux marchés des Etats développés. En même temps, ces derniers désiraient mieux intégrer les pays du Tiers Monde dans le système commercial international et ouvrir les négociations dans le secteur des services et de la propriété intellectuelle, des sujets qui n'avaient jamais été concernés par le GATT (Rolland, 2012 : 74).

Jusqu'au début des années 1980, le rôle joué par les PVD au GATT avait été plutôt limité (Woll, 2008 : 274-276). L'adoption des décisions par consensus et le fait que plusieurs d'entre eux ne disposaient pas d'une représentation permanente à Genève étaient des facteurs qui expliquent aussi pourquoi le GATT n'était pas sensible aux thématiques importantes pour les PVD (Narlikar, 2006 : 13).

Cette situation commence à changer au début des années 1980, quand débutent les discussions sur le lancement d'un nouveau cycle de négociations : les PVD sont confrontés de plus en plus à des barrières non tarifaires imposées par les pays industrialisés. Face à ces obstacles, un des seuls instruments qu'ils peuvent utiliser sont les règles du GATT : « Developing countries also began to realize that they could not influence the expanding rules of the GATT – rules that

would have far-reaching implications for them – by standing on the sidelines.” (Narlikar, 2006 : 18). Cependant, les PVD ne constituent pas un groupe monolithique, loin de là. Plusieurs regroupements se forment avant et pendant les négociations : « Le groupe informel des pays en développement » pratique une stratégie du Sud contre le Nord ; il veut inclure l’agriculture et le textile dans les négociations, et cherche à obtenir une réduction des barrières non tarifaires. En même temps, il refuse d’ouvrir les négociations sur les services et les droits sur la propriété intellectuelle.

Cette opposition contribue à retarder le lancement des négociations et finit par faire éclater le groupe lui-même. Le noyau dur de la coalition tiersmondiste se retrouve autour de l’Inde et le Brésil, constituant le G10. Une coalition alternative sous le leadership de la Colombie, par contre, estime qu’il ne faut pas rester bloqué sur une attitude négative et qu’il faut utiliser les services comme un levier lors des négociations (*ibid.*). Cette coalition se structure progressivement en s’alliant avec un certain nombre de pays développés et créant le groupe ‘Café au lait’ (sous le leadership conjoint de la Colombie et de la Suisse). La déclaration de Punta del Este (septembre 1986) s’appuie d’ailleurs de manière importante sur les propositions avancées par le groupe Café au Lait. Le succès remporté par cette coalition est un exemple important pour le groupe CAIRNS qui, comme le précédent, rallie pays développés et en développement. Ces derniers ont en commun le fait d’être tous des exportateurs de produits agricoles (Australie, Brésil, Afrique du Sud, Argentine, Canada...). Leur priorité est la libéralisation de l’agriculture en Europe mais aussi aux Etats-Unis.

La Déclaration de Punta del Este, qui pose le cadre des négociations de l’UR, inclut des thématiques importantes pour les PVD (les produits tropicaux, l’agriculture, les textiles) et pour les pays industrialisés (la protection de la propriété intellectuelle, les services, les mesures concernant les investissements et liées au commerce). La déclaration réaffirme aussi la nécessité d’une approche unique, stipulant que le résultat final doit inclure à la fois les questions importantes pour les pays en développement et industrialisés (Rolland, 2012 :75-76).

Parmi les PVD, les pays ACP bénéficient d’un accès privilégié au marché européen. La Communauté européenne leur accorde des avantages particuliers par rapport à l’ensemble des PVD. Or si le Tokyo Round a autorisé une discrimination positive en faveur des PVD, il n’est pas possible de différencier entre pays en développement, comme la Convention de Lomé fait, car elle ne concerne que les pays ACP. Il apparaît ainsi évident que les ACP ont des intérêts différents par rapport à ceux des PVD : la baisse des tarifs sur les produits tropicaux les inquiète car leurs productions sont moins performantes que celles des autres PVD, et leurs exportations entrent librement dans le marché européen sans que cela soit réciproque.

Les pays ACP, et notamment les pays africains, sont toutefois à Genève « individuellement très discrets, et collectivement inexistantes »². Cela s'explique parce que le GATT prend ses décisions par consensus : du coup, cela empêche les Africains de faire jouer leur supériorité numérique (ils représentent un tiers des parties contractantes). Leur poids commercial (3,5% du commerce mondial) est très faible. Cela fait que « l'appartenance au GATT des pays africains est très largement formelle »³. Par ailleurs, l'intérêt des pays ACP pour le GATT a toujours été très limité : en tant que pays en développement, ils bénéficient du « traitement spécial et différencié » prévu par l'art. 18 et sont donc exonérés de la plupart des règles du GATT. A cela, il faut aussi ajouter que la clause de la nation la plus favorisée n'a pas une grande signification pour eux, car leurs exportations, dirigées pour l'essentiel vers le marché européen, sont couvertes par le régime de Lomé.

Lomé IV (1989) : La position privilégiée des ACP sur le marché européen de plus en plus questionnée

En 1989, la Convention de Lomé est renouvelée une quatrième fois, et elle contient des nouveautés importantes parmi lesquelles la nécessité de l'ajustement structurel. La conditionnalité politique s'ajoute à la conditionnalité économique : un article de la Convention de Lomé reconnaît que le respect des droits de l'homme est un élément fondamental du développement et que la coopération doit contribuer à la promotion de ce droit (Gijs, Migani, 2019). Du point de vue commercial, le protocole sur le sucre, les bananes et le rhum, qui accordent des avantages spéciaux aux pays ACP, sont maintenus. A la fin des années 1980, la CEE semble donc confirmer le choix d'une politique de coopération qui privilégie les pays ACP par rapport à l'ensemble des PVD. Cela s'explique pour des raisons liées au passé colonial des Etats européens, mais aussi parce que les pays ACP exportent de matières premières d'importance stratégique. Par ailleurs, dans un moment où des changements dramatiques sont en cours, notamment en Europe orientale, les gouvernements européens estiment qu'il vaut mieux éviter de révolutionner les rapports avec les pays ACP.

La question de la compatibilité de Lomé avec les principes généraux du GATT est toutefois discutée au niveau européen pendant les négociations. Dans une note consacrée à ce sujet, la diplomatie française estime que Lomé doit être considérée à la lumière des liens historiques entre les pays ACP et ceux européens : « Elle substitue un accord négocié avec la Communauté aux liens coloniaux qui attachaient ces ACP aux différents Etats membres, et ne crée donc de discrimination nouvelle. » Ensuite, Lomé doit être examinée comme un instrument de la

² Archives du Ministère des affaires étrangères français (MAEF), DE CE 1987-1989, 3185 : 14^{ème} conférence des chefs d'Etats de France et d'Afrique : « Les négociations UR et l'Afrique », 4 novembre 1987.

³ *Ibid.*

politique d'aide au développement de la Communauté, et elle concerne un nombre important de pays (au moins vingt-sept), qui comptent parmi les moins avancés pour lesquels le GATT autorise déjà des mesures spéciales. Il ne faut donc pas analyser Lomé sous l'angle exclusivement commercial, mais d'un point de vue beaucoup plus large.⁴

Cette situation semble être remise en cause quelques mois plus tard par le gouvernement français lui-même, qui avait toujours été un des défenseurs des pays ACP. Le Quai d'Orsay s'interroge sur la nécessité de revoir la Convention à la suite des négociations de l'UR : la proposition communautaire avancée dans le cadre de l'UR sur les produits tropicaux aura « un effet très négatif » pour les pays ACP, analyse la Direction des affaires économiques et financières. En effet, elle porte sur les produits pour lesquels ils sont le plus souvent en concurrence avec les pays d'Amérique latine ou d'Asie : les réductions envisagées sont très significatives et portent sur des droits qui sont d'un montant très élevé.⁵ Donc, trois mois après la conclusion de la IV Convention de Lomé, qui semble réaffirmer la priorité des relations de l'UE avec une partie du Tiers Monde, les pays européens sont en train de remettre en question cette approche.

Les négociations de l'Uruguay Round et la révision à mi-terme de Lomé IV : de nouvelles priorités pour l'UE

En ce qui concerne l'UR, les négociations qui se déroulent entre 1987 et 1990 n'avancent pas de manière très satisfaisante. Les progrès les plus importants concernent la baisse des tarifs sur les produits tropicaux, ce qui d'ailleurs ne cesse d'alarmer les pays ACP qui demandent des compensations à la CEE. Un cadre général pour le commerce en matière des services est mis à point, mais il doit être précisé secteur par secteur. Des progrès mineurs sont enregistrés sur les clauses anti-dumping et les clauses de sauvegarde, mais les discussions sur la protection de la propriété intellectuelle restent à une étape préliminaire parce que les PVD, et notamment l'Inde, manifestent des réserves importantes.⁶

Toutefois, le blocage le plus important concerne l'agriculture à cause de l'opposition euro-américaine. Les négociations sont même suspendues entre décembre 1988 et avril 1989. Le déblocage arrive quand la Communauté fait des concessions en matière d'agriculture et obtient de la part de l'Inde et des autres pays en développement, l'engagement à finaliser un accord sur la protection de la propriété intellectuelle (Pregg, 2012 : 256-259). Les négociations de l'UR

⁴ Archives MAEF, DE CE 1987-1989, 3185 : Note : « Compatibilité du volet commercial de la Convention de Lomé avec les principes généraux du GATT », 26 juillet 1989.

⁵ Archives MAEF, DE CE 1990-1991, 3774 : Note pour M. De Boissieu, 30 mars 1990.

⁶ Archives MAEF, DE CE 1987-1989, 3185 : Note : « Négociations sur les services dans le cadre de l'UR : Etat des travaux. Perspectives pour Montréal », 28 novembre 1988.

auraient dû en théorie se terminer en décembre 1990 lors d'une conférence à Bruxelles. Se rapprochant de cette date, plusieurs questions importantes sont réglées : un accord sur les clauses de sauvegarde qui aurait limité la possibilité d'imposer des restrictions aux importations, la disparition progressive de l'accord multifibres qui aurait ouvert le marché des pays développés, un accord pour réglementer les subsides aux exportations, un accord général pour les services et plusieurs textes provisoires pour la protection de la propriété intellectuelle. L'agriculture toutefois reste la pierre d'achoppement des négociations et des différences importantes continuent à exister sur la réduction des tarifs pour les produits non-agricoles.

La conférence de Bruxelles, en décembre 1990, s'ouvre dans un contexte international en pleine évolution, marqué par la réunification allemande et la chute des régimes communistes en Europe orientale, et par l'invasion du Kuwait par l'Irak. Du point de vue du commerce international, plusieurs groupements économiques régionaux ont été ou sont sur le point d'être réalisés : l'APEC (Aire de coopération économique Asie pacifique) en 1989, le Marché unique européen en 1992, l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain) entre les Etats-Unis, le Canada et le Mexique en 1994. Deux logiques, compatibles mais aussi en compétition, sont à l'œuvre : celle d'un libéralisme multilatéral et celle d'un renforcement de la coopération régionale.

Cet ensemble de facteurs politiques et économiques aide à situer l'échec de la Conférence de Bruxelles : pour les pays européens, la priorité était le Marché unique et l'Europe orientale ; pour les Etats-Unis, la crise du Golfe dictait l'agenda international. Ni les pays européens ni les Etats-Unis (qui devaient aussi tenir compte des difficultés de leur balance commerciale) n'étaient disposés à faire des choix difficiles par rapport aux textiles ou à l'agriculture dans un moment où les urgences étaient ailleurs. L'agriculture finit par faire échouer les négociations. La CEE, isolée, refuse d'envisager ultérieures concessions, tandis que les autres pays ne sont pas disponibles à un compromis (*ibid* : 260-263).

Selon Ernest Pegg, le fait que les négociations ne se terminent pas en décembre 1990 mais durent trois années encore (jusqu'à l'accord de Marrakech en avril 1994) contribue à expliquer pourquoi l'UR se clôt avec un accord beaucoup plus large de celui qui avait été anticipé au début et avec la naissance de l'OMC, une proposition avancée par le Canada quelques mois avant la Conférence de Bruxelles mais qui n'avait pas été très discutée (*ibid* : 263). Cette réflexion semble confirmée par l'évolution que connaissent les rapports entre la CEE et les pays ACP.

On a déjà mentionné comment Lomé IV, signée en 1989, contenait des éléments nouveaux qui anticipaient sur les années 1990 (l'ajustement structurel, la conditionnalité politique...), mais elle se situait encore dans la continuité par rapport aux années 1970 (Brown, 2000). Jusqu'à la

Conférence de Bruxelles, les négociations de l'UR n'avaient pas remis en cause l'orientation régionaliste de la politique de coopération de la CEE.

En 1995, avec la révision à mi-terme de Lomé, les rapports entre les ACP et l'UE sont à la veille d'un changement important : pour la première fois, le montant du FED n'augmente quasiment pas malgré l'élargissement de l'UE de 12 à 15 pays membres. De plus, le long processus de ratification montre les réticences des pays européens par rapport à une Convention qui n'est plus considérée à la hauteur de la situation. De ce fait, le contrôle exercé sur la programmation et l'exploitation des fonds est très renforcé (Gijs Migani, 2019 : 76-78). Du point de vue commercial, les produits agricoles ACP obtiennent un accès légèrement amélioré au marché européen et les règles d'origine sont rendues un peu plus flexibles, de manière à inclure des pays qui ne sont pas ACP. Ces concessions indiquent la volonté de compenser de manière limitée l'érosion des préférences commerciales et la tentative d'intégrer les économies ACP avec les acteurs plus compétitifs de leurs aires régionales respectives (Arts, Byron, 1997 : 85). Toutefois, la légitimité de Lomé est désormais explicitement contestée : d'une part, les pays européens sont sceptiques par rapport aux capacités des pays ACP d'exploiter les possibilités et les financements offerts par Lomé, de l'autre, la Convention s'insère dans un cadre de relations économiques internationales, celui des années 1970, qui n'existe plus. L'UE est un acteur clé des négociations de l'UR et son but est de promouvoir la libéralisation des échanges et structurer la mondialisation (Meunier, 2007). Les rapports avec les pays ACP doivent s'adapter à ce nouveau contexte et être profondément réformés.

De ce point de vue, l'accord de Marrakech, signé à la fin de l'UR, doit être évalué sous deux points de vue : d'abord, il faut analyser comment il prend en compte les intérêts des PVD en général et des ACP en particulier. Ensuite, il faut évaluer comment le nouvel accord conditionne le renouvellement de la Convention de Lomé et donc les rapports entre l'UE et les pays ACP.

En ce qui concerne les négociations, elles continuent à tourner autour de l'agriculture jusqu'à l'accord de Blair House entre les Etats-Unis et l'UE en novembre 1992 qui ouvre la voie à un compromis général, qui permet de faire avancer les autres dossiers, notamment les textiles, les clauses anti-dumping et la création d'une nouvelle organisation internationale avec un système de règlement des différends plus intégré et renforcé.

L'accord de Marrakech prévoit la réduction des tarifs sur les produits industriels jusqu'à 40% pour les pays industrialisés et 20% pour les pays en développement. En ce qui concerne l'agriculture, les barrières non-tarifaires sont converties en tarifs et réduites de 36% pour les pays industrialisés et 24% pour les pays en développement. Les quotas sur l'importation de textiles sont abolis dans l'espace de 10 ans maximum. L'Accord général sur le commerce des services (le GATS) fournit un cadre de principe et des règles pour le commerce dans le secteur des services. L'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au

commerce (TRIPS) prévoit des clauses beaucoup plus détaillées et contraignantes pour la protection de la propriété intellectuelle.

L'intégration des ACP dans le marché mondial

Le bilan de l'accord de Marrakech pour les PVD est globalement positif, surtout si on le compare aux résultats obtenus lors des autres rounds. Le protectionnisme européen en matière d'agriculture est sérieusement affaibli, y compris pour les produits tropicaux, ce qui ouvre des possibilités importantes aux PVD exportateurs de produits agricoles ; l'accord multifibres a été éliminé et les restrictions concernant les exportations de textiles doivent disparaître progressivement. Enfin, les tarifs sur les produits industriels sont ultérieurement baissés. Les PVD ont dû faire des concessions en matière de commerce des services et sur la propriété intellectuelle, mais la création d'une organisation internationale et d'un système de règlement de différends plus renforcé peut jouer en leur faveur (Adhikari, Athukorala, 2002 ; Srinivasan, 1998).

Le bilan de l'UR pour les pays ACP n'est pas aussi positif. Comme les autres PVD, ils vont bénéficier d'un accès amélioré aux marchés extérieurs à l'UE, mais seulement à condition de vaincre la concurrence des autres PVD en général plus performants. Par contre, l'érosion des préférences sur le marché européen va très probablement entraîner une perte de marché au profit des producteurs non-ACP. Cela concerne non seulement les produits tropicaux mais aussi les exportations de textiles, car les Etats ACP doivent faire face à une concurrence accrue de la part des pays asiatiques. L'accord sur l'agriculture a aussi des implications négatives, car il risque de provoquer une montée de prix, ce qui est au désavantage des pays ACP importateurs nets de produits agricoles. Enfin, la libéralisation des services est une opération risquée pour les Etats ACP, car ces secteurs, n'étant pas très développés, peuvent passer sous le contrôle de prestataires plus avancés.⁷

L'impact de l'UR sur le renouvellement de la IV^{ème} Convention de Lomé est tout aussi lourd et négatif pour les pays ACP. La nouvelle Convention est négociée avec le souci d'être compatible avec les règles de l'OMC, alors qu'auparavant, la compatibilité de Lomé avec le GATT se posait seulement après la signature de la Convention. Pendant les années 1970 et 1980, il avait été tacitement admis que la position commerciale des Etats ACP était globalement non menaçante et que compte tenu des liens de certains Etats européens avec les pays ACP, la CEE pouvait proposer à ces derniers un statut privilégié. En fait, c'est le régime discriminatoire des préférences accordées aux producteurs ACP de bananes qui pousse le GATT à se pencher en 1994 sur la légitimité de Lomé (Sutton, 1997 ; Huguenau-Moizard, Montalieu, 2004 : 69-73).

⁷ Archives MAEF, DE-CE 1994-95, 5190 : Secrétariat général du Conseil « Révision à mi-parcours : Gatt UR – L'impact sur les Etats ACP des négociations de l'UR », 20 octobre 1994.

Le panel, qui se constitue pour évaluer la plainte des pays latino-américains, conclut que la Convention est en contradiction avec le GATT et qu'elle constitue une dérogation illégale à la clause de la nation la plus favorisée. Le conflit sur les bananes, finalement réglé par une proposition de compromis de la part de l'UE, relance donc le débat sur les préférences commerciales de Lomé. En 1994, l'UE et les pays ACP demandent une exonération du principe de la clause de la nation la plus favorisée. La requête est approuvée mais la dérogation est valable seulement jusqu'en 2000, date d'échéance de la Convention de Lomé, et elle doit être renouvelée tous les deux ans (Gibb, 2000 : 468 ; Dickson, 2004).

Dans la deuxième moitié des années 1990, il est de plus en plus compliqué de justifier le régime spécial des pays ACP par leurs liens historiques avec l'Europe, et il est difficile de concilier la libéralisation mondiale, un objectif au cœur des intérêts des pays européens, avec le système des préférences régionales de Lomé (Watts, 1998, Arts, Byron, 1997). A cela, il faut évidemment ajouter le fait que dans les années 1990, l'attention de l'UE tend à se concentrer sur l'Europe centro-orientale et sur des pays en développement plus performants que les pays ACP (Flint, 2009 : 83). La Convention de Cotonou, (et le changement de nom n'est pas un hasard), signée en 2000 entre l'UE et les pays ACP, est la manifestation évidente de cette évolution (Hurt, 2003). Politique au développement et politique commerciale sont désormais deux volets complètement séparés : les pays ACP sont partagés entre pays les moins développés et pays en développement. L'aide au développement et les concessions spéciales que l'UE est disposée à accorder vont désormais aux pays les moins développés. En ce qui concerne les pays qui ne rentrent pas dans cette catégorie, ils sont fortement encouragés à créer des aires de coopération régionale. Ces aires ou ces pays, s'ils souhaitent avoir libre accès au Marché européen, doivent négocier des accords de libre-échange, appelés accords de partenariat économique (APE), ce qui implique la réciprocité du baissement des tarifs douaniers. Enfin, à preuve que l'époque a changé, le STABEX et le SYSMIN⁸ sont abandonnés ainsi que les protocoles sur le sucre, les bananes et les autres produits agricoles qui accordaient des garanties spéciales aux exportations des pays ACP.

Conclusion

La naissance de l'OMC change complètement les termes du rapport entre l'UE et les pays ACP. Bien évidemment, les liens ne disparaissent pas mais la logique est profondément différente : la normalisation des rapports avec l'Afrique amène l'UE à remplacer les pays ACP par les pays les moins développés. En ce qui concerne la politique commerciale internationale, l'UE suit deux stratégies parallèles, visant d'un côté la construction de zones de coopération régionale qui peuvent négocier des accords entre elles, mais sans prévoir des concessions spéciales en

⁸ Le SYSMIN, introduit avec Lomé II (1979), est une facilité de financement spécial qui doit aider les pays ACP à garder leurs capacités de production de huit produits miniers importants.

raison d'un état de sous-développement, et de l'autre une libéralisation multilatérale poursuivie par l'OMC (Gibb, 2000 : 477).

Ce changement de stratégie s'explique avec le nouveau contexte international après la fin de la guerre froide. Dans un système international, qui est désormais façonné par la mondialisation, l'UE souhaite l'adoption de règles communes pour une libéralisation ordonnée du commerce mondial. A cette fin elle doit aussi jouer le jeu et le GATT, qu'elle souhaite renforcer, a condamné les aspects commerciaux de Lomé (Elgstrom, 2007). La Convention de Lomé est donc un sacrifice nécessaire, rendu d'autant plus facile que, pendant les années 1990, les pays africains sont particulièrement affaiblis par la fin de la guerre froide et moins intéressants du point de vue économique que les pays asiatiques ou latino-américains. De leur côté, les pays ACP n'ont pas la force de contrer cette évolution : ils font les frais de la faiblesse de leur représentation à Genève malgré le fait que 50 des 70 pays ACP soient membres du GATT. De plus, l'absence de coordination les a empêchés de défendre leurs intérêts communs. Leur hétérogénéité n'avait non plus joué en leur faveur, malgré l'inquiétude qu'ils partageaient de voir les préférences accordées dans le cadre de Lomé diminuées. Dans ce contexte, ils mènent un combat d'arrière-garde, essentiellement dans le cadre des rencontres avec les responsables de l'UE, mais cela n'apporte pas de résultats particulièrement significatifs. Dans la décennie suivante, les conséquences de cette situation ne manqueront pas d'être tirées avec la recherche, de leur part, d'autres partenaires commerciaux.

Références

Bibliographie

- Adhikari R., Athukorala P., 2002, *Developing countries in the world trading system: the Uruguay Round and beyond*, Cheltenham, Elgar.
- Arts K., Byron J., 1997 « The Mid-Term Review of the Lomé IV Convention: Heralding the Future? » *Third World Quarterly*, vol 18 (1), pp.73-91.
- Bossuat G., Bitsch M-T., dir., 2005, *De l'idée d'Eurafrrique à la convention de Lomé I, histoire d'une relation ambiguë*, Bruxelles, Bruylant.
- Brown W., 2000, "Restructuring North-South Relations: ACP-EU Development Cooperation in a Liberal International Order", *Review of African Political Economy*, 27 (85), pp. 367-383.
- Brown W., 2003, *The European Union and Africa: the restructuring of North-South relations*, London, Tauris.
- Dickson A. K., 2004, "The unimportance of trade preferences" pp. 42-59, *in*: Arts K., Dickson A. K. dir., *EU Development Cooperation, From model to symbol*, Manchester, Manchester University Press.

- Elgstrom O., 2007, "Outsiders' perceptions of the European Union in International Trade Negotiations", *Journal of Common Market Studies*, 45 (4), p. 949-967.
- Elgstrom O., 2000, « Lomé and Post-Lomé : Asymmetric negotiations and the impact of norms », *European Foreign Affairs Review*, 5, p.175-195.
- Flint A., 2009, « The End of a 'special relationship'? The New Eu-ACP Economic Partnership », *Review of African Political Economy*, 36 (119), pp. 79-92.
- Gibb R., 2000 "Post-Lomé : the European Union and the South", *Third World Quarterly*, 21 (3), pp. 457-481.
- Gijs A-S., Migani G, 2019, « La politique de coopération au développement », pp. 65-83 in : Bussière E. *et alii* dir., *La Commission européenne 1986-2000. Histoire et mémoire d'une institution*, Luxembourg, OPACE.
- Huguenau-Moizard C., Montalieu T., 2004, « L'évolution du partenariat UE-ACP de Lomé à Cotonou : de l'exception à la normalisation », *Mondes en développement*, 128 (4), pp. 69-73.
- Hurt S. R., 2003, "Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP States and the End of the Lomé Convention", *Third World Quarterly*, 24 (1), pp. 161-176.
- Josling T. E., Tangermann S, Warley T. K., 1996, *Agriculture in GATT*, Basingstoke, Macmillan.
- Lister M., 1988, *The European Community and the developing world: the role of the Lomé Convention*, Aldershot, Avebury.
- McKenzie F., 2014, « Free Trade and Freedom to trade : the development challenge to GATT, 1947-1968" pp. 150-170, in: Frey M, Konkel S., Unger C. R., dir., *International organizations and development, 1945-1990*, Basingstoke, Macmillan.
- Meunier S., 2007, *Trading voices: the European Union in international commercial negotiation*, Princeton, Princeton University Press.
- Migani G., 2014, "Lomé and the North-South relations (1975-1984): from the 'New International Economic Order' to a New Conditionality" pp. 123-146, in: Hiepel C., dir., *Europe in a globalizing world. Global Challenges and European Responses in the 'long' 1970s*, Baden-Baden, Nomos.
- Migani G., 2017, « La CEE et l'Afrique, quel projet de développement pour la coopération eurafricaine ? » pp. 309-322, in : Bat J-P., Forcade O. et Mary S., dir., *Jacques Foccart : archives ouvertes (1958-1974). La politique, l'Afrique et le monde*, Paris, PUPS.
- Narlikar A., 2006, "Fairness in International Trade Negotiations: Developing Countries in the GATT & WTO", *The World Economy*, 29 (8), pp. 1005-1028, Accès: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.408.7697&rep=rep1&type=pdf>
- Onwuka E. C., 1995, « The Lomé Conventions and the search for a new international economic order », *The Indian Journal of Economics*, 299, pp. 479-493.
- Perron R., 2016, "L'Europe et les pays ACP: de Yaoundé à Cotonou" pp. 235-249, in : Barjot D., Phan T. H. T., dir., *Economie et développement durable : héritages historiques et défis*

actuels au sein du monde francophone, Paris, Publications de la Société française d'histoire des outre-mers.

Pregg E. H., 1995, *Traders in a brave new world: The Uruguay Round and the future of the international trading system*, Chicago, University of Chicago Press.

Pregg E. H., 2012, "The Uruguay Round negotiations and the creation of the WTO", pp. 252-276 in: Narlikar A., Dauton M. Stern R. M., dir., *The Oxford Handbook on the WTO*, Oxford, Oxford University Press.

Ravenhill J., 1985, *Collective clientelism: the Lomé Conventions and North-South relations*, New York, Columbia University Press.

Rolland S. E., 2012, *Development at the WTO*, Oxford, Oxford University Press.

Srinivasan T., 1998, *Developing countries and the multilateral trading system: the GATT to the Uruguay Round and the Future*, Boulder, Westview.

Sutton P., 1997, "The Banana Regime of the European Union, the Caribbean and Latin America", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 39 (2), pp. 5-36.

Watts P., 1998, "Losing Lomé : the potential impact of the Commission guidelines on the ACP Non-Least Developed Countries", *Review of African Political Economy*, 25 (75), pp.47-71.

Woll C., 2008, « Les stratégies des pays émergents au sein de l'organisation mondiale du commerce », pp. 273-286, in : Jaffrelot C., dir., *L'Enjeu mondial. Les pays émergents*, Paris, Presses de Sciences Po.