



**HAL**  
open science

# Les politiques de développement de l'Union européenne

Sophie Grosbon

► **To cite this version:**

Sophie Grosbon. Les politiques de développement de l'Union européenne. Berramdanne, Abdelkhaleq and Hannequart, Isabelle. Union européenne - Mercosul, Deux intégrations régionales dans l'espace mondial, Mare & Martin, pp.351–376, 2013. hal-01640926

**HAL Id: hal-01640926**

**<https://hal.parisnanterre.fr/hal-01640926>**

Submitted on 13 Mar 2019

**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.

## Les politiques de développement de l'Union européenne

Sophie GROSBON

*Maître de conférences à l'Université Paris Ouest Nanterre la Défense  
Membre du CEDIN (Centre de droit international de Nanterre)*

**D**ANS un tel monde, nous ne pourrions accepter que, toutes les heures, 1200 enfants meurent en raison de la pauvreté, ni assister passivement à la lutte menée par un milliard de personnes pour survivre avec moins d'un dollar par jour, ou rester les bras croisés alors que le VIH/SIDA, la tuberculose et le paludisme emportent plus de six millions de vies chaque année »<sup>1</sup>.

« Ceux qui, par millions, vivent dans la nécessité ne resteront pas éternellement immobiles et silencieux, alors que ce qui pourrait satisfaire leurs besoins est à portée de main ». Illustrant alors ces propos du Président Roosevelt – particulièrement résonnants en ce début d'année 2011, Esther Dufo, lors de sa leçon inaugurale de la chaire internationale Savoirs contre la pauvreté au Collège de France, note que « le Brésil, hier champion de la croissance économique, n'a pas su faire profiter la population pauvre des bénéfices de la croissance. Les inégalités ont explosé, déclenchant une forte demande pour des mesures populistes qui ont plongé le pays dans un cycle d'hyperinflation et de récession, et induit la fin de la croissance. Il a fallu un président Lula pour se mettre à chercher comment vraiment aider les plus

1. Déclaration conjointe du Conseil, des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission du 20 décembre 2005, « Consensus européen pour le développement », *JOUE*, C 46, 24 février 2006, pt. 1.

démunis et pas seulement les calmer par des mesures temporaires ». Elle justifie ainsi politiquement la nécessité de concentrer sa recherche sur l'impact d'interventions spécifiques en matière de développement<sup>2</sup>. 50 ans après l'entrée en vigueur du traité de Rome et 10 ans après le lancement des Objectifs du Millénaire pour le Développement semble également venu le temps de l'évaluation des politiques européennes de développement<sup>3</sup>, de leur évolution dans un contexte mondial fondamentalement modifié et dans un univers juridique considérablement mondialisé.

L'aide au développement est une préoccupation de la Communauté européenne dès son origine, et ce, en particulier en raison de l'héritage colonial de ses membres fondateurs<sup>4</sup>. Le traité de Rome contient ainsi une quatrième partie consacrée à « l'association des pays et territoires d'outre-mer » qui « doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent » (art. 131 TCE). Concrètement, l'association offre une relation économique et commerciale privilégiée avec la Communauté et l'octroi d'une contribution financière communautaire aux investissements. En accédant à l'indépendance, les États concernés demandent alors la négociation d'accords permettant de consolider ces relations spécifiques<sup>5</sup>. L'adhésion du Royaume Uni, puis de l'Espagne et du Portugal élargit les bénéficiaires de l'association aux pays anciennement colonisés du Commonwealth, de l'Afrique du Nord et de l'Amérique Latine. La fin de la Guerre Froide conduit la Communauté à étendre sa coopération au développement aux pays d'Europe centrale et orientale<sup>6</sup>. Le traité de Maastricht vient alors consacrer juridiquement

2. Esther Dufflo, *Expérience, science et lutte contre la pauvreté*, Collège de France, Paris, Fayard, 2009, p. 71.

3. V. not. F. Bourguignon et al., *Rapport européen sur le développement, Les objectifs du Millénaire pour le développement à mi-parcours : où en sommes nous et où devons nous aller ?*, Commission européenne, 2008, 38 p.

4. Francesc Granell, *La coopération au développement de la Communauté européenne*, Université de Bruxelles, 2<sup>e</sup> éd., 2005, p. 75.

5. 1<sup>re</sup> Convention de Yaoundé, 20 juillet 1963, JO, n° L 93, 11 juin 1964 ; 2<sup>de</sup> Convention de Yaoundé, 29 juillet 1969, JO, n° L 282, 28 décembre 1970.

6. José Manuel Coelho, « Titre xx Coopération au développement », in *De Rome à Lisbonne, Commentaire article par article des traités UE et CE*, Isabelle Pingel (dir.), 2<sup>e</sup> éd., Dalloz, p. 1242-4.

ces politiques en dotant expressément la Communauté d'une compétence complémentaire à celles des États membres « dans le domaine de la coopération au développement » (titre xvii TCE).

La politique de la Communauté en la matière doit alors favoriser aux termes de l'article 130U :

- « -le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ;
- l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ;
- la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement ».

Si la référence explicite à l'intégration des pays pauvres dans l'économie mondiale a disparu du traité de Lisbonne au profit d'un recentrage sur « l'éradication de la pauvreté » (art. 208 TFUE), l'action de l'Union européenne en matière de développement économique semble toujours marcher sur ces deux jambes que sont l'apport d'une assistance humaine, matérielle ou financière concrète et le soutien à une plus grande participation aux échanges commerciaux internationaux<sup>7</sup> : « la politique de développement ne se limite pas à fournir de l'eau potable ou à améliorer le réseau routier, aussi importantes ces mesures soient-elles. L'Union s'appuie également sur le commerce pour favoriser le développement en ouvrant ses marchés aux exportations des pays pauvres et en les encourageant à intensifier leurs échanges », peut-on ainsi lire sur le portail officiel de l'Union européenne<sup>8</sup>.

En matière de développement, les actions assistantielles et libéralisatrices<sup>9</sup> ne sont pas étanches et sont au contraire souvent étroitement liées, la construction d'infrastructures par exemple fait intervenir de grosses entreprises européennes, qui auront alors besoin d'accéder au marché

7. Art. 21(2) TUE nouveau intègre parmi les objectifs de l'action extérieure de l'UE de façon distincte le soutien au « développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté » (d) et l'encouragement de « l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international » (e). Mais ces deux objectifs dans leur réalisation restent intimement liés.

8. Europa, Développement et coopération, (réf. du 14 févr. 2011) : [http://europa.eu/pol/dev/index\\_fr.htm](http://europa.eu/pol/dev/index_fr.htm).

9. On entend ici par « action libéralisatrice », une action qui vise à faciliter les échanges commerciaux internationaux par la suppression des entraves au commerce telles que les droits de douane sans nécessairement que cette action soit réciproque entre les parties à l'accord.

des pays en développement dans des conditions favorables, autrement dit d'une libéralisation de ce dernier. La réduction des droits de douane en faveur des produits des pays pauvres peut être analysée directement comme une action libéralisatrice, mais également indirectement comme une contribution assistantielle, une perte de recettes douanières pour les États membres de l'Union pouvant être analysée comme une consommation de ressources financières.

Tous les donateurs, européens ou autres, adoptent ces deux dimensions de l'aide au développement. Mais dans ses modalités de mise en œuvre, la coopération européenne témoignait de certaines spécificités liées aux caractéristiques propres de l'intégration. Ces particularités ont naturellement été amenées à évoluer pour s'intégrer dans un environnement international. Du côté des actions assistantielles tout d'abord, le Sommet du Millénaire, qui s'est tenu du 6 au 8 septembre 2000 au siège des Nations Unies et qui a réuni environ 150 chefs d'État et de gouvernement<sup>10</sup>, a adopté « une démarche nouvelle et volontaire » « en annonçant d'ambitieux objectifs de résultat » censés « trancher avec les déclarations d'intention passées » et visant « un investissement puissant en faveur du développement »<sup>11</sup>. Il s'agit alors de réaliser d'ici 2015 huit objectifs chiffrés<sup>12</sup> visant à réduire l'extrême pauvreté et la faim<sup>13</sup>, assurer l'éducation primaire pour tous<sup>14</sup>, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes<sup>15</sup>, réduire la mortalité infantile<sup>16</sup>,

10. V. n° « Spécial Millénaire » du Bulletin du Centre d'information des Nations Unies, Paris, 2000, 65 p.

11. Julien Damon, « Les Nations Unies et la lutte contre la pauvreté : la mise en œuvre problématique des Objectifs du Millénaire pour le Développement », *Revue de droit sanitaire et social*, 2010, p. 872.

12. A/RES/55/2 du 8 septembre 2000.

13. Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour ; Assurer le plein-emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif ; Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim.

14. D'ici à 2015 donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.

15. Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard.

16. Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans.

améliorer la santé maternelle<sup>17</sup>, combattre le VIH/Sida, le paludisme et d'autres maladies<sup>18</sup>, préserver l'environnement<sup>19</sup> et mettre en place un partenariat mondial pour le développement<sup>20</sup>. L'Union européenne a clairement inscrit la réalisation des Objectifs du Millénaire au cœur de sa politique « assistantielle » de développement. Parallèlement, alors que les politiques « libéralisatrices » de l'Union en matière de développement étaient fondées sur une forme de discrimination positive ou compensatrice facilitant l'accès à son marché aux produits de certains pays pauvres, sans exiger (formellement) en contrepartie l'ouverture des marchés de ces pays, l'entrée en vigueur de l'Organisation Mondiale du Commerce, le 1<sup>er</sup> janvier 1995 a poussé l'Union à adapter sa conception du développement aux exigences du système commercial international.

### **I – La réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement au cœur de la politique assistantielle**

L'Union et ses États membres contribuent particulièrement activement à la réalisation des objectifs fixés par l'ONU. Cependant, gages d'une

17. Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle ; Rendre l'accès à la médecine procréative universel d'ici à 2015.

18. D'ici à 2015, avoir enrayer la propagation du VIH/Sida et avoir commencé à inverser la tendance actuelle ; D'ici à 2015, assurer à tous ceux qui en ont besoin l'accès aux traitements contre le VIH/Sida ; D'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres maladies graves et commencé à inverser la tendance actuelle.

19. Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources naturelles ; Réduire l'appauvrissement de la diversité biologique et en ramener le taux à un niveau sensiblement plus bas d'ici à 2010 ; Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base ; Améliorer sensiblement, d'ici à 2020, les conditions de vie de 100 millions d'habitants des taudis.

20. Répondre aux besoins particuliers des pays en développement sans littoral et des petits États insulaires en développement ; Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier ouvert, réglementé, prévisible et non discriminatoire ; Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement ; En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement ; En coopération avec le secteur privé, faire en sorte que les nouvelles technologies, en particulier les technologies de l'information et de la communication, soient à la portée de tous.

hégémonie certaine, les politiques de développement restent un domaine au sujet duquel les États semblent vouloir rester visibles individuellement sur la scène internationale, et ce, au détriment d'une plus grande intégration politique, mais également parfois d'une plus grande cohérence.

#### **A – Une contribution collective active**

Le 20 décembre 2005, quelques mois après le premier sommet onusien d'évaluation des progrès réalisés en vue de la concrétisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), le Conseil, les représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, le Parlement européen et la Commission adoptent la première déclaration de politique de développement de l'UE, « le consensus européen pour le développement », définissant alors une vision commune sur le sujet. Il s'agit alors principalement d'apporter une aide accrue, de meilleure qualité, plus cohérente et prioritairement tournée vers l'Afrique.

Est alors indiqué sans ambiguïté que « l'objectif primordial – qui recouvre tous les autres – de la coopération au développement de l'Union européenne est l'éradication de la pauvreté dans le contexte de développement durable notamment en s'efforçant de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement », « l'UE [étant] fermement décidée à contribuer à réaliser ces objectifs » (pt 5 et 8), qu'elle lie en outre à la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance ainsi qu'au respect des droits de l'Homme. Quelques années après, le traité de Lisbonne intégrera clairement cette conception, en modifiant les articles relatifs à la coopération au développement pour affirmer que « l'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté », tout en réitérant la volonté de l'UE et des États membres de « respecte[r] les engagements et [de tenir] compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations Unies » (art. 208 TFUE).

Et de fait, d'un point de vue financier tout d'abord, les 27 États membres et la Commission sont les principaux fournisseurs d'aide publique au développement. Ils offrent plus de la moitié de cette aide au niveau mondial, ce qui équivalait en 2009 à 48,2 milliards d'euros, la Commission ayant seule engagé 12 milliards d'euros et déboursé 10 milliards. Le montant octroyé par les États membres correspond alors à 0,42 % en moyenne de

leur revenu national brut, ce qui reste cependant loin de l'objectif onusien de consacrer à l'aide 0,7 % de celui-ci d'ici à 2015 et de l'objectif collectif intermédiaire fixé par le consensus européen de 0,56 % d'ici à 2010 (même si le Danemark, le Luxembourg, la Suède et le Pays Bas ont déjà dépassé ces seuils)<sup>21</sup>.

D'un point de vue matériel, les projets financés par l'Union sont presque systématiquement en lien avec la réalisation des OMD : transferts directs de nourriture, dons de semences, d'outils, amélioration de la productivité agricole, accès à une formation professionnelle favorisant un travail décent, construction d'écoles, formation des enseignants, lutte contre la violence faite aux femmes, dispense de soins, formation du personnel de santé, délivrance de médicaments et d'informations utiles, contribution au fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme sont autant d'illustrations d'actions entreprises par l'UE en matière de développement<sup>22</sup>.

D'ailleurs, la Commission européenne « a renforcé ses efforts afin de garantir que les progrès en vue de la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement au cours de ces prochaines années ne seront pas entravés par le «triple choc» de la crise alimentaire, de la volatilité des prix des carburants et des produits de base et du ralentissement financier et économique mondial ». L'Union a ainsi par exemple adopté « la facilité alimentaire, un instrument de réponse rapide fournissant un milliard d'euros sur une période de trois ans (2009-2011) à plus de 50 pays pour faire le lien entre l'aide d'urgence et l'aide au développement à moyen et long terme. Elle vise principalement à inciter les producteurs locaux de denrées alimentaires à augmenter l'approvisionnement, mais aussi à agir directement sur les répercussions de la volatilité des prix des denrées

21. Commission européenne, Développement et coopération EuropeAid, (réf. du 14 février 2011) : [http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/monterrey\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/monterrey_fr.htm) ; Plus précisément, les objectifs fixés par le Conseil de mai 2005 opèrent une distinction entre anciens et nouveaux États membres : ceux qui ont adhéré à l'UE après 2002 doivent s'efforcer d'atteindre d'ici 2010, un rapport ADP/RNB de 0,17 % et de 0,33 % d'ici 2015.

22. V. Commission, Contribution de l'UE aux objectifs du millénaire pour le développement, 2010, 28 p ; Commission, Développement et Coopération, EuropeAid, Achieving the MDGs, Plan d'action de l'UE en matière de lutte contre la pauvreté, (réf. du 14 février 2011) : [http://ec.europa.eu/europeaid/what/millennium-development-goals/achieving\\_mdg\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/millennium-development-goals/achieving_mdg_fr.htm).



alimentaires sur les populations locales, à augmenter la capacité de production alimentaire et à améliorer les méthodes de gestion du secteur agricole sur le long terme »<sup>23</sup>.

D'un point de vue plus général, la Commission, selon ses propres termes, « s'est appliquée, ces dernières années, à faire en sorte que toutes les politiques de l'UE coïncident avec ses efforts pour atteindre les OMD »<sup>24</sup>, conformément à l'art. 208(1) TFUE selon lequel « l'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement ». La Commission étudie alors les domaines qui peuvent avoir des synergies positives sur le développement et tente de développer des projets en ce sens. Ainsi par exemple, conformément au 7<sup>e</sup> objectif visant la protection de l'environnement, l'Union s'est engagée à n'importer que du bois certifié provenant de ses pays partenaires afin de lutter contre l'exploitation illégale des forêts. Il s'agit donc de dégager une certaine cohérence dans les politiques de l'UE en faveur du développement<sup>25</sup>.

Force est de constater que les risques d'incohérence entre la réalisation des OMD et les autres politiques, notamment commerciales, agricoles ou de pêche sont nombreux. Ainsi, « les pays en développement ou émergents reprochent à l'Union de rechercher l'ouverture des marchés industriels et des services des pays du Sud, sans renoncer à des subventions, notamment dans le domaine agricole ou de la pêche, au motif que ces secteurs sont sensibles socialement en Europe » et ceci au détriment en particulier de la réduction de la pauvreté des paysans des pays du Sud. Il semble alors à cet égard que la difficile réforme de la politique agricole commune relancée en 2003 vise à terme « à supprimer les subventions à l'exportation

23. Rapport annuel 2010 de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les politiques de l'Union européenne en matière de développement et d'aide extérieure et leur mise en œuvre en 2009, 28 juin 2010, COM(2010)335 final, p. 19 ; Commission européenne, *Aider les pays en développement à surmonter la crise*, 8 avril 2009, COM(2009)160 final.

24. Rapport annuel 2010 sur les politiques de l'Union européenne en matière de développement..., *op. cit.*, p. 5.

25. *Idem*, p. 21-22 ; Rapport de la Commission sur les douze domaines politiques influant sur le développement, COM(2009)461 final du 17 septembre 2009 ; Communication du Conseil, La cohérence des politiques pour le développement – établissement du cadre politique pour une approche « de toute l'Union », COM(2009)458 final, novembre 2009.

des produits agricoles, ce qui devrait réduire le caractère artificiel de la compétitivité des produits européens sur les marchés mondiaux, et par conséquent, renforcer celle des pays en développement »<sup>26</sup>.

Il s'agit alors d'une manière générale de rendre l'aide plus efficace, non seulement par cette recherche de cohérence, mais également par la coordination et la complémentarité. Le consensus européen pour le développement insiste alors sur la recherche d'une meilleure coordination entre les différents bailleurs de fonds, coordination qui concerne aussi bien l'UE, les pays tiers (Japon, États-Unis par exemple) et les institutions internationales (comme la Banque mondiale), que l'UE et ses États membres, afin de garantir une réelle complémentarité des aides dispensées, d'éviter les chevauchements et de s'associer dans la réalisation et le financement de missions (pt. 30-34). Dans ce sens, la Commission et les États membres sont également censés « coordonner leurs positions au sein des Nations Unies et des institutions financières internationales, afin de parler plus souvent d'une seule voix »<sup>27</sup>. Or, c'est peut-être à ce sujet que la coordination semble la plus légère.

### B – Une coordination hésitante

Avant l'insertion d'articles spécifiquement dédiés à la politique européenne de développement au sein du traité de Maastricht, l'action de la Communauté restait intergouvernementale. Ainsi, « les anciens États colonisateurs souhaitent maintenir leur emprise sur les actions communautaires vis-à-vis de leurs anciennes colonies. Par exemple le [Fond européen de développement] est exclusivement alimenté par des contributions étatiques et les orientations de sa politique ne sont décidées qu'à l'unanimité des États contributeurs »<sup>28</sup>.

Les articles 177 à 181 du TCE (208-210 TFUE) impliquent alors, par la reconnaissance expresse d'une compétence de la Communauté en

26. Corinne Balleix, « Atouts et défis de la politique européenne de coopération au développement à l'horizon 2015 », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2009, p. 381.

27. Commission européenne, Développement et Coopération EuropeAid, Le consensus européen pour le développement, (réf. du 14 janvier 2011) : [http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/european-consensus/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/european-consensus/index_fr.htm).

28. José Manuel Coelho, *art. cit.*, p. 1243.

matière de développement, une communautarisation de cette politique. Pourtant la nature de cette compétence reste encore à ce jour ambiguë : l'art. 2§4 TFUE compte la coopération au développement parmi les compétences partagées, et de fait, le Parlement et le Conseil peuvent adopter les mesures nécessaires pour la mise en œuvre de ces politiques conformément à la procédure législative ordinaire, tandis que l'Union peut conclure avec les pays tiers tout accord international utile à la réalisation des objectifs de développement fixés (art. 209). Cependant, les dispositions relatives à la coopération au développement semblent davantage traiter ce domaine comme relevant d'une compétence complémentaire à celle des États membres puisque « la politique de coopération au développement de l'Union et celles des États membres se complètent et se renforcent mutuellement » (art. 208§1). Dès lors la compétence de l'UE ne pourrait se substituer à celle des États et parallèlement ceux-ci ne devraient pas pouvoir remettre en cause les actions de l'UE adoptées dans ce secteur.

En ce sens, l'art. 210(1) TFUE prévoit que « pour favoriser la complémentarité et l'efficacité de leurs actions, l'Union et les États membres coordonnent leurs politiques de coopération au développement », « se concertent sur leurs programmes d'aide » et entreprennent des actions conjointes. Cette complémentarité pousse les États membres à se concentrer dans des domaines et des régions où ceux-ci disposent, « comparativement, de certains avantages et où ces aides peuvent apporter une valeur ajoutée maximale à la lutte contre la pauvreté »<sup>29</sup>. A ce titre, l'Union quant à elle, privilégie des domaines tels que le commerce, l'intégration régionale ou l'environnement mais également un certain nombre d'autres secteurs très largement entendus au sujet desquels elle posséderait une plus grande valeur ajoutée<sup>30</sup>.

Il semble alors qu'en 2009 « des progrès substantiels » aient été réalisés « concernant la division du travail entre la Commission et les États membres », par le biais d'accords de délégation de projet de la Commission

29. Consensus européen pour le développement, *précit.*, pt 10.

30. *Idem*, pt. 72-99 : la gestion durable des ressources naturelles, des infrastructures, communications et transports, l'eau, l'énergie, le développement rural, l'aménagement du territoire, l'agriculture, la sécurité alimentaire, la gouvernance, la démocratie, les droits de l'homme, l'appui aux réformes économiques et institutionnelles, la prévention des conflits et de la fragilité des États, le développement humain, la cohésion sociale et de l'emploi.

à un État membre ou de transfert d'un État membre à la Commission : « Citons en exemple les 5,8 millions d'euros qui seront délégués par la Commission à la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ, Allemagne) pour réformer le secteur judiciaire en Zambie » ou le transfert de 13 millions d'euros du Department for International Development (DFID, Royaume-Uni) à la Commission pour un programme de réforme du secteur de l'enseignement<sup>31</sup>.

C'est la Commission qui a pour rôle d'impulser et de promouvoir la coordination entre l'Union et les États membres en matière de développement (art. 210§2 TFUE). C'est d'ailleurs cette institution qui, au sein de l'Union, joue un rôle étendu dans ce domaine, notamment par la voix de son commissaire chargé du développement (Andris Piebalgs actuellement). La Commission a alors pour tâche de veiller à ce que cette coordination soit effective « y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales » conformément à l'art. 210§1 TFUE. Elle doit alors « oeuvre[r] à l'adoption de positions communes » entre les États membres « assurant en outre la cohérence entre les décisions prises au sein de l'Union et les positions adoptées au niveau international ». Il semble alors qu'en la matière les progrès soient « notoires », à l'exception peut-être des décisions adoptées dans le cadre des institutions financières internationales au sein desquelles certains États de l'Union sont directement représentés<sup>32</sup>.

Il reste pourtant que cette coordination, cette adoption de position commune n'est pas particulièrement apparue au grand jour lors des Sommets d'évaluation sur la réalisation des Objectifs pour le Millénaire qui se sont déroulés à l'ONU du 14 au 16 septembre 2005 et plus récemment du 20 au 22 septembre 2010. Ainsi, se souviendra-t-on de l'initiative franco-brésilienne du 14 septembre 2005, coparrainée par l'Algérie, l'Allemagne, le Chili et l'Espagne encourageant, par le biais d'une déclaration sur les sources innovantes de financement du développement, la mise en place d'une contribution internationale de solidarité

31. Rapport annuel 2010 sur les politiques de l'Union européenne en matière de développement..., *op. cit.*, p. 25.

32. José Manuel Coelho, *art. cit.* p. 1257 ; Marc Jorna, « La complémentarité entre les politiques de développement de l'UE et les États membres, Une nouvelle approche de fond ou de pure forme ? », *Le Courrier ACP/UE*, n° 154, nov. Déc. 1995, p. 78-80.

sur les billets d'avions<sup>33</sup>. L'Union européenne et les autres États membres semblent alors tellement étrangers à cette initiative et la coordination tellement inexistante, que l'initiative résultant de ce projet, Unitaid, qui doit contribuer à faciliter l'accès des populations des pays pauvres aux traitements contre le VIH/Sida, le paludisme et la tuberculose, lancée en 2006 par la France, le Brésil, le Royaume-Uni, le Chili et la Norvège, ne compte parmi ses donateurs que quatre États membres de l'UE, l'Espagne, le Luxembourg, le Royaume-Uni et la France, et seule cette dernière accompagnée du Chili, de la Norvège et de certains États africains financent réellement cette initiative par une taxation de solidarité sur les billets d'avions<sup>34</sup>.

Dans le même ordre d'idées, comment ne pas mentionner le discours de la présidence française, le 20 septembre 2010, qui prend l'initiative fracassante de proposer à l'Assemblée générale des Nations Unies, une taxation des transactions financières comme source de financement pour la lutte contre la pauvreté<sup>35</sup> ? Pourtant, une telle proposition aurait pu être davantage coordonnée au niveau européen. En effet, le Conseil européen du 17 juin 2010 avait reconnu que « l'UE devrait jouer un rôle de premier plan dans les efforts consentis pour définir une stratégie à l'échelle de la planète visant à l'instauration de systèmes de prélèvements et de taxes sur les établissements financiers, en vue de maintenir des conditions égales pour tous au niveau mondial, et elle défendra vigoureusement cette position vis-à-vis de ses partenaires du G-20 ». Il avait ajouté qu'« il conviendrait de réfléchir à l'introduction d'une taxe mondiale sur les transactions financières et de faire avancer les travaux dans ce domaine »<sup>36</sup>. Le Parlement européen avait déjà, dans sa résolution du 10 mars 2010, demandé à la Commission et au Conseil d'étudier dans quelle mesure une

33. Frédérique Coulée, « Pratique française du droit international », *Annuaire français de droit international*, 2005, p. 810-811.

34. Rapport annuel Unitaid, 2009, 95 p. L'Espagne aurait par ailleurs indiqué en 2008 que la crise financière lui interdit de rester donateur de cette initiative.

35. Représentation permanente de la France auprès des Nations Unies, Assemblée Générale de l'ONU, Sommet sur les Objectifs du Millénaire, Discours du Président de la République, 20 septembre 2010 (réf. du 14 janvier 2011) : <http://www.franceonu.org/spip.php?article5148>.

36. Conclusion du Conseil européen, 17 juin 2010, EUCO 13/10, §17.

taxe sur les transactions financières pourrait servir à financer la coopération au développement, la lutte contre le changement climatique ou simplement contribuer au budget de l'Union européenne<sup>37</sup>. Ce n'est cependant que quelques jours après le Sommet d'évaluation des OMD que la Commission publie une communication favorable à une taxation du secteur financier<sup>38</sup>. Chronologiquement, la présidence française peut donc bénéficier du privilège de l'initiative dans un domaine où la force d'action et de proposition se veut le témoin d'une hégémonie certaine. Mais passée la puissance du symbole, le manque (réel ou travaillé) de coordination européenne n'éluide pas le fait qu'au moment de la concrétisation d'une telle taxation la clé de réussite reposera, comme l'a constaté avec prudence la Commission, sur « son adoption par le plus grand nombre d'États » au risque sinon de créer des distorsions de concurrence entre les États membres, « d'entraîner des cas de double imposition », d'entraver « le bon fonctionnement du marché unique », et de créer un « risque de délocalisation, de fuite des capitaux [...] que ce soit en faveur de pays n'ayant pas mis en place une telle taxe ou vers des pays où celle-ci serait calculée différemment »<sup>39</sup>.

Ainsi, le sommet onusien sur l'évaluation des OMD aurait pu être l'occasion pour la Commission d'annoncer l'intention commune des États membres de se pencher avec sérieux sur la taxation du secteur financier, même si ces derniers ne semblent pas encore actuellement d'accord sur les fins à donner à un tel mécanisme. Ceci n'aurait naturellement pas interdit au chef de l'État français d'indiquer sa volonté d'appuyer un tel processus lors de sa présidence du G8 et du G20 de 2011, mais ceci aurait peut-être nuit à l'originalité de la démarche alors diluée dans une préoccupation devenue européenne. Au lieu de cela, la coordination européenne a brillé à New York d'un discours inaperçu du Président de la Commission et de l'absence de la Haute représentante de l'Union pour les affaires

37. Résolution du Parlement européen du 10 mars 2010 sur la taxation des transactions financières, *JOUE*, C 349 E du 22 décembre 2010, p. 40-42.

38. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, la taxation du secteur financier, 7 octobre 2010, (2010) 549/5 final.

39. Félicie Hentzen, « Plaidoyer pour une taxation du secteur financier ou la volonté d'appliquer le principe du « pollueur payeur » », *Les nouvelles fiscales*, 2010, n° 1058, p. 27.

étrangères et la politique de sécurité, alors même que la 5<sup>e</sup> partie du TFUE a explicitement regroupé les actions extérieures de l'Union parmi lesquelles figure la coopération au développement, actions dont la Haute représentante assure en principe la coordination au terme de l'art. 18§4 TUE.

La politique de développement apparaît alors comme un élément d'hégémonie, de puissance, de visibilité dans les relations internationales auquel les États membres ne sont pas prêts à renoncer au profit d'une parole commune. L'article 209§2 TFUE permet d'appuyer cette tendance, en précisant que la communautarisation de la politique de développement « ne préjuge pas la compétence des États membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords ». Ces pointes d'orgueil national dans la solidarité internationale rendent donc les politiques européennes très dépendantes des réalisations étatiques. En revanche, la politique libéralisatrice en faveur du développement témoigne davantage d'accords mixtes et d'une meilleure intégration européenne, même si celle-ci a dû s'adapter à son environnement international et au système commercial multilatéral en particulier.

## II – Le système commercial multilatéral, nouvelle épine dorsale de la politique libéralisatrice

La clause de la nation la plus favorisée est, depuis l'entrée en vigueur des accords du GATT de 1947, la pierre angulaire du système commercial multilatéral : elle prévoit que les avantages octroyés au partenaire commercial étatique le plus favorisé doivent immédiatement être étendus aux autres parties contractantes (art. I<sup>er</sup> GATT 1947). Autrement dit, elle garantit la non-discrimination dans l'accès aux marchés nationaux des biens en provenance des différents Membres de l'OMC. Traditionnellement, la politique européenne de développement prévoyait au contraire l'octroi d'un traitement privilégié aux produits originaires de certains pays pauvres pour faciliter leurs exportations sur son marché. Tous les pays en voie de développement n'étaient pas concernés par de telles initiatives, puisque l'origine post-coloniale des politiques européennes de développement conduisait à privilégier les États unis par des liens historiques et politiques avec les États membres. Un peu à l'image des politiques d'*affirmative action*, qui offrent un traitement privilégié aux victimes d'une poli-

tique publique passée souffrant encore aujourd'hui de discriminations, les politiques européennes de développement offrent une forme de discrimination positive, compensatrice, traitant ainsi plus favorablement certains pays pauvres et facilitant ainsi leur intégration dans le commerce mondial en favorisant leurs exportations sur le territoire de l'UE.

Une telle approche ne pouvait qu'heurter profondément le multilatéralisme et la non-discrimination commerciale sur lesquels était fondée l'Organisation Mondiale du Commerce. L'Union européenne a donc dû s'adapter à ces nouvelles exigences, mais en employant une voie qui lui est caractéristique : tout en continuant à privilégier les pays en voie de développement, elle a accepté d'élargir le champ des bénéficiaires potentiels et de traiter sans discrimination les pays se trouvant du point de vue du développement dans une situation semblable. Pour sauvegarder ses relations privilégiées avec certains États, elle a refusé le multilatéralisme au bénéfice d'un approfondissement d'un régionalisme conforme aux règles de l'OMC.

#### **A – La rationalisation du choix des partenaires privilégiés**

Pour favoriser les exportations des pays pauvres et donc leur intégration dans le commerce mondial, il est envisageable de mettre en place un système de préférences tarifaires généralisées (SPG) qui consiste à accorder aux pays en voie de développement des exemptions partielles ou totales de droits de douane à l'importation de leurs produits, privilèges dont ne bénéficient pas les autres États exportateurs. Sous l'influence de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement, les Parties Contractantes du GATT ont reconnu progressivement la légitimité d'un tel processus et ont accepté de formaliser une dérogation à la règle de la nation la plus favorisée en faveur des pays en voie de développement, par le biais d'une décision temporaire de 1971, puis par l'insertion en 1979, au sein des accords du GATT, d'une clause d'habilitation conférant un statut conventionnel permanent au système généralisé de préférences<sup>40</sup>.

40. 1. « Nonobstant les dispositions de l'article premier de l'Accord général, les parties contractantes peuvent accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en voie de développement, sans l'accorder à d'autres parties contractantes ». 2. « Les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent [au] traitement tarifaire préférentiel accordé par des parties



La Communauté européenne fut alors la première dès la dérogation de 1971 à adopter de telles préférences tarifaires en faveur des PED. Le système européen, modifié à plusieurs reprises pour faire face à l'évolution du commerce mondial, aboutissait pour la période 1995-2005 à la configuration suivante : un certain nombre de pays énumérés bénéficiaient d'un régime général de suspension des droits de douane pour certains produits non sensibles et de réduction de ces droits pour certains produits sensibles, la sensibilité d'un produit étant contingente de sa capacité à venir fortement concurrencer les produits communautaires similaires. Parallèlement, des préférences tarifaires pouvaient s'ajouter à ce régime général en faveur des pays qui luttaienent activement contre la production et le trafic de drogue (« SPG drogue »), ou en faveur de la protection des droits du travailleurs (« SPG social ») ou de la protection de l'environnement (« SPG environnement »), ou encore en faveur des pays les moins avancés dans le cadre de l'initiative « Tout sauf les armes ». Les quelques pays bénéficiaires d'un régime spécial se voyaient donc octroyer des préférences tarifaires encore plus avantageuses que les simples bénéficiaires du régime général<sup>41</sup>. Cette forme de conditionnalité politique permettait alors à l'Union de faire avancer ses préoccupations sanitaires, sociales, environnementales, voire sécuritaires lorsque des négociations multilatérales à l'OMC avaient échoué en ces domaines<sup>42</sup>.

Ceci dit, le système européen de préférences tarifaires était considéré par la CNUCED en particulier comme étant le plus favorable aux pays pauvres. Formellement en tout cas, le système européen n'imposait en échange des concessions tarifaires octroyées aucune forme de réciprocité (et donc d'ouverture des marchés des pays pauvres au profit des entreprises européennes), alors que les systèmes américains et canadiens

---

contractantes développées pour des produits originaires de pays en voie de développement, conformément au Système généralisé de préférences [...] ».

41. Corinne Vadcar, « Le traitement spécial et préférentiel. Plaidoyer contre les systèmes de préférences généralisées », *Journal du droit international*, 2005, p. 319-22 : seule la Moldavie et le Sri Lanka aurait bénéficié du SPG social, 12 pays latino-américains et le Pakistan du SPG drogue, aucun du SPG environnement, alors qu'environ 180 pays profitaient du régime général.

42. Hélène Ruiz Fabri, Pierre Monnier, « Chronique du règlement des différends 2003 », *Journal du droit international*, 2004, p. 1036.

imposaient au minimum, en échange des préférences offertes aux pays pauvres, la suppression des obstacles au commerce et à l'investissement<sup>43</sup>. C'est alors davantage une préoccupation géopolitique que réellement commerciale qui entraîna sa contestation devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC : suite aux événements du 11 septembre 2001, l'Union européenne (comme les États-Unis) cherchèrent à se rapprocher d'un meilleur ennemi le Pakistan, en lui offrant entre autres, le bénéfice du « SPG drogue ». C'était alors oublier un vieil ami, l'Inde, qui considéra rapidement que les nouveaux amis de son ennemi méritaient désormais d'être traînés devant l'Organe de règlement des différends en raison de l'illicéité du régime préférentiel européen, qui pourtant n'avait pas inquiété New Delhi tant que les pays latino-américains en étaient les seuls bénéficiaires<sup>44</sup>.

Il s'agissait alors de savoir si le « SPG drogue » qui favorisait ses bénéficiaires par l'octroi de préférences tarifaires supplémentaires au détriment des exportations des autres pays en développement était conforme aux systèmes de préférences autorisés par la clause d'habilitation, qui conformément à sa note infra-paginale n° 3 devaient être garantis « sans discrimination ». Contrairement au Groupe spécial saisi<sup>45</sup>, l'Organe d'appel autorise alors une discrimination entre PED dans l'octroi de SPG, si cette discrimination est justifiée par une adaptation aux besoins particuliers de développement du pays concerné, objectivement identifiés, si les préférences tarifaires octroyées sont une manière efficace de répondre aux besoins en question, si les États souffrant des mêmes besoins peuvent obtenir les mêmes avantages tarifaires, et si ces derniers n'imposent pas de charges injustifiables aux autres Membres de l'OMC. Or, le SPG drogue ne répond manifestement pas à ces exigences, puisqu'il ne s'applique qu'à 12 pays sans énoncer les critères qui permettent d'en bénéficier, sans ouvrir le système aux pays identiquement touchés par ce problème, et sans pouvoir être retiré aux pays bénéficiaires, qui n'en souffrent plus<sup>46</sup>.

43. Corinne Vadcar, *art. cit.*, p. 319-322.

44. Hélène Ruiz Fabri, Pierre Monnier, *art. cit.*, p. 1037.

45. Groupe spécial, Communautés européennes – Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement, 1<sup>er</sup> décembre 2003, WT/DS246/R, §7.161

46. Organe d'appel, Communautés européennes – Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement, 7 avril 2004, WT/DS246/AB/R, §162-189.

Le Règlement (CE) n° 980/2005 du 27 juin 2005<sup>47</sup> institue alors un nouveau schéma de préférences tarifaires généralisées : puisqu'il est envisageable d'adopter des traitements différents en fonction de la situation des pays en développement concernés, trois régimes sont mis en œuvre. Le régime général tend à favoriser davantage les pays les plus pauvres tout en protégeant l'économie communautaire<sup>48</sup>. Le régime spécial en faveur des PMA quant à lui figurait déjà pour l'essentiel au sein de l'ancien SPG européen. D'une certaine manière, il fut impulsé par l'OMC : la déclaration ministérielle de Singapour de 1996 exhortait les Membres de l'OMC à octroyer sur une base autonome une franchise de droit aux pays originaires des PMA. Face à l'échec de la conférence de Seattle (1999) confrontée au dépit des pays en voie de développement désespérant de profiter à leur tour de la libéralisation multilatérale, la Communauté européenne décide alors d'accorder progressivement à la plupart des produits originaires des PMA, à l'exception des armes et des munitions, une franchise de droits de douane sans limitation quantitative et pour une durée illimitée, initiative relayée sous le nom « Tout sauf les armes »<sup>49</sup>. La Déclaration ministérielle d'Hong-Kong de 2005 reprend alors ce projet : les pays développés et les PED prennent l'engagement d'offrir une franchise de droits et de contingents à tous les produits des PMA au plus tôt pour 2008 ou à défaut, une libéralisation de l'accès à leur marché pour au moins 97 % des ces produits<sup>50</sup>. Le SPG 2005 reprend à son tour cette initiative en y ajoutant une possibilité pour la Commission de retirer progressivement le bénéfice de ce régime aux États exclus de la liste des pays les moins avancés par les Nations unies, conformément aux exigences posées par l'Organe d'appel dans sa décision précitée.

47. Règlement (CE) n° 980/2005 du Conseil du 27 juin 2005 portant application d'un schéma de préférences tarifaires généralisées, *JOUE*, L 169/1, 30 juin 2005.

48. Philippe Vincent, « Le nouveau système communautaire des préférences généralisées », *Cahiers de droit européen*, 2005, p. 695-8.

49. Règlement (CE) n° 416/2001 du Conseil du 28 février 2001, modifiant le Règlement (CE) n° 2820/98 portant application d'un schéma de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1<sup>er</sup> juillet 1999 au 31 décembre 2001, afin d'étendre aux produits originaires des pays les moins développés la franchise des droits de douane sans aucune limitation quantitative, *JOCE*, L 60/43, 1<sup>er</sup> mars 2001.

50. Joël Lebullenger, « Système communautaire de préférences tarifaires généralisées (SPG) », *Jurisclasseur Europe Traité*, fasc. 2350, 30 décembre 2006, §47-56.

Mais c'est surtout le « régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance » dit « SPG + » qui modifie les anciens régimes spéciaux en intégrant les exigences du système commercial multilatéral<sup>51</sup>. Ce système repose tout d'abord sur des critères objectifs : seuls les pays « vulnérables » (c'est-à-dire non qualifiés par la Banque mondiale comme un pays à revenu élevé et représentant moins de 1 % en valeur du total des importations communautaires couvertes par le SPG) qui ont ratifié et mis en œuvre effectivement un certain nombre de conventions énumérées, protectrices des droits de l'homme, du travailleur, de l'environnement, de la bonne gouvernance, qui acceptent le contrôle international y afférant, qui s'engagent à en ratifier un certain nombre d'autres avant le 31 décembre 2008 peuvent bénéficier du SPG +. Tout État souhaitant bénéficier de ce traitement sur-préférentiel doit présenter, à la Commission, avant le 31 octobre 2005, une demande précisément motivée témoignant du respect des exigences précitées. A la suite d'un examen scrupuleux et contradictoire des dossiers, certains États obtiennent le bénéfice du SPG +, mais la Commission contrôle également en aval la ratification et la mise en œuvre des Conventions internationales exigées par le système préférentiel, la violation grave et systématique de ces conventions pouvant conduire au retrait des privilèges suite à une procédure clairement identifiée<sup>52</sup>.

Les schémas européens de préférences tarifaires ont une durée triennale afin d'être régulièrement adaptés à l'évolution du commerce international. Ainsi, un nouveau schéma a été adopté pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 31 décembre 2011<sup>53</sup>, période qui va sans doute être prorogée pour laisser à la Commission le temps de préparer un nouveau schéma pertinent. Les trois différents régimes restent largement inchangés, mais des préférences

51. Marie-Françoise Valette, « Le nouveau schéma européen de préférences tarifaires généralisées : sous le signe du développement durable et de la bonne gouvernance », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2007, p. 168-171.

52. Joël Lebullenger, *art. cit.* §57-67 : Seuls 15 États ont ainsi demandé et été autorisés en 2005 à bénéficier du SPG +, le Pakistan n'ayant apparemment pas souhaité se conformer aux nouvelles exigences.

53. Règlement (CE) n° 732/2008 du Conseil du 22 juillet 2008 appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 31 décembre 2011, *JOUE*, L 211, 6 août 2008, p. 1-39.

nouvelles sont établies en faveur de 6 pays bénéficiaires du SPG, tandis qu'un État voit certaines de ces préférences suspendues, ces ajustements intervenant automatiquement lorsque les résultats d'un pays sur le marché de l'UE passe en-dessous ou au-dessus d'un certain seuil, ceci afin de s'assurer que les SPG bénéficient aux pays qui en ont le plus besoin. Les États ont de nouveau l'occasion de présenter un dossier afin de bénéficier du SPG +. Preuve d'un examen plus efficace et plus rationnel que celui qui prévalait avant la décision de l'Organe d'appel, de nouveaux États ont été admis parmi la liste des bénéficiaires (tel que l'Arménie ou l'Azerbaïdjan) et le Sri Lanka a récemment perdu le bénéfice du SPG + suite à une enquête approfondie de la Commission constatant des lacunes dans l'application de conventions internationales de protection des droits de l'Homme<sup>54</sup>.

Les exigences du système commercial multilatéral ont donc poussé l'Union européenne à une certaine rationalisation lors du choix des pays en voie de développement qu'elle comptait privilégier par des préférences tarifaires et c'est moins désormais l'incompatibilité des SPG avec les règles de l'OMC que leur trop grande compatibilité qui menace cette forme d'aide au développement. « L'avantage que les pays en développement tiraient du SPG » « n'est en effet pleinement efficace que lorsque la Communauté exerce une discrimination positive vis-à-vis des pays bénéficiaires, par le maintien de droits de douane plus élevés sur les importations originaires de pays non bénéficiaires ». Or, l'OMC a pour objectif la réduction puis la suppression des droits de douane de manière multilatérale, c'est-à-dire vis-à-vis de tous les Membres de l'Organisation<sup>55</sup>. En attendant des progrès substantiels en la matière, les États multiplient les accords commerciaux régionaux visant également une telle élimination des obstacles au commerce. L'Union européenne n'échappe d'ailleurs pas à la règle : elle transforme alors, une fois encore sous l'influence des règles de l'OMC, ces accords de coopération au développement en accords commerciaux régionaux au risque de nuire à l'utilité du système de préférences généralisées qu'elle maintient.

54. Europa, Communiqué de Presse, L'UE regrette le silence de Sri Lanka concernant le régime d'importation préférentiel, IP/10/888, 5 juillet 2010, (réf. du 14 février 2011), <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/888&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage>.

55. Philippe Vincent, *art. cit.* p. 702.

## B – La régionalisation des accords de libre-échange<sup>56</sup>

L'extrême lenteur et les impasses du cycle de Doha qui devait aboutir à de nouveaux engagements de libéralisation multilatérale conduit les différents Membres de l'OMC à multiplier les accords commerciaux régionaux ou les accords d'intégration économique : ces accords conclus entre certains Membres de l'OMC renforcent la libéralisation du commerce entre les parties et les avantages commerciaux qui en résultent n'ont pas à être étendus aux autres Membres de l'OMC. Naturellement pour respecter le système commercial multilatéral, ces accords doivent remplir certaines conditions garantissant leur contribution à la libéralisation, évitant le simple repli régional dans les relations commerciales et s'opposant ainsi à l'édification de nouveaux obstacles au commerce vis-à-vis des pays tiers. Le GATT accepte alors les zones de libre-échange visant « une intégration plus étroite des économies des pays participants », à condition que tant « les droits de douane que les autres réglementations commerciales restrictives » soient éliminés entre les territoires constitutifs de la Zone « pour l'essentiel des échanges commerciaux » (art. XXIV)<sup>57</sup>. Autrement dit ces accords d'intégration économique sont compatibles avec les règles de l'OMC sous réserve de réciprocité, si tous les participants libéralisent leurs marchés nationaux vis-à-vis des parties cocontractantes. Cette disposition a des conséquences non négligeables sur les accords européens de coopération au développement qui imposaient jusqu'alors l'ouverture des marchés européens sans réciprocité, sans exiger (formellement) l'ouverture des marchés des pays ainsi aidés. Le changement caractéristique à cet égard est celui survenu dans les relations entre l'Union européenne et les États Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP).

56. Dans le cadre de l'OMC, l'expression de « régionalisme » s'oppose au terme de « multilatéralisme ». Elle concerne une libéralisation préférentielle du commerce entre les parties à l'accord en question, alors que le multilatéralisme vise la libéralisation du commerce sans discrimination entre tous les Membres de l'OMC. En ce sens, la notion de « régionalisme » ne concerne pas nécessairement des pays situés dans la même zone géographique. La régionalisation est alors la tendance à multiplier les accords commerciaux régionaux, autrement dit le régionalisme.

57. L'art. V AGCS adapte aux intégrations économiques portant sur le commerce des services les principes de l'art. XXIV GATT.

Depuis 1975, les successives conventions de Lomé s'attachaient à garantir aux produits des États ACP un accès au marché communautaire sans droit de douane, sans réciprocité, en d'autres termes, sans que les États ACP n'aient à ouvrir en contrepartie leurs propres marchés. Pourtant au cours des années 90, l'Union européenne commence à remettre en cause ce système de préférences non réciproques, en jugeant leur impact sur le développement décevant, et en constatant leur inutilité à moyen terme en raison de « la lente et inévitable érosion des marges préférentielles dues à la diminution tarifaire résultant de façon générale des négociations commerciales multilatérales et régionales »<sup>58</sup>. La contestation de ce régime juridique dans le cadre de l'OMC au sujet de l'inextricable affaire des « Bananes » fournira alors l'occasion, l'argument de poids en faveur d'une modification profonde des relations commerciales entre l'UE et les États ACP.

On se souvient en particulier que le régime préférentiel accordé aux bananes originaires des États ACP avait été jugé incompatible avec les règles de l'OMC : certes une dérogation du 9 décembre 1994 permettait d'accorder un traitement privilégié aux produits originaires des pays ACP, mais uniquement dans la mesure où ce traitement était raisonnablement nécessaire pour respecter la Convention de Lomé, ce qui n'était pas le cas concernant le régime des bananes, qui demeurerait donc contraire au principe de non-discrimination, et ce, en dépit du fait qu'il visait à appliquer des politiques entièrement légitimes d'aide au développement<sup>59</sup>.

L'Union européenne annonce alors qu'elle entend garantir une compatibilité entre les règles de l'OMC et les relations conventionnelles qu'elle noue avec les États ACP, au sein de l'Accord ayant vocation à remplacer la Convention de Lomé IV arrivant à expiration le 29 février 2000. Consciente de l'importance des réajustements que nécessitera cette compatibilité, l'Union européenne obtient deux dérogations qui lui permettent de conserver le régime préférentiel offert aux pays ACP jusqu'au 31 décembre

58. Habib Gherari, « L'Accord de Partenariat économique Cariforum-CE, Vers une nouvelle génération d'accords de libre-échange », *Revue générale du Droit international public*, 2009, p. 528.

59. Organe d'appel, Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente, à la distribution des bananes, 9 septembre 1997, WT/DS27/AB/R.

2007<sup>60</sup> et les préférences accordées aux bananes originaires de ces États jusqu'au 31 décembre 2005<sup>61</sup> au prix de lourdes concessions.

L'accord de Cotonou signé le 2 juin 2000 vient alors entériner les nouvelles relations entre l'Union européenne et les États ACP. Cet « accord de partenariat économique UE-ACP » vise alors à bâtir un partenariat global, reposant sur trois piliers complémentaires et indissociables : la coopération au développement, la coopération économique et commerciale et la dimension politique<sup>62</sup>. Ces deux derniers aspects s'émancipent alors du premier pour devenir des fondements de la relation partenariale en eux-mêmes. Le dialogue politique devient alors une caractéristique spécifique de la coopération européenne : elle implique un dialogue régulier et global entre les États parties dans le but d'échanger des informations, d'encourager la compréhension mutuelle, d'éviter la suspension de l'accord sur des questions touchant en particulier à la consolidation de la paix, au respect des droits de l'Homme, de la démocratie, de l'État de droit et de la gestion transparente et responsable des affaires publiques<sup>63</sup>.

Quant à la coopération économique et commerciale, elle se distingue clairement de la coopération au développement, car « avec l'Uruguay Round et la création de l'OMC, les problèmes plus importants parmi ceux que doivent résoudre les pays en développement sont d'*accéder à un développement durable* et de *s'insérer dans l'économie mondiale*. Le commerce n'est donc plus conçu uniquement comme un moyen de développement, comme autrefois. D'une certaine manière, il a sa valeur en lui-même, pour

60. Décision de la Conférence ministérielle de l'OMC, Doha, « Accord de partenariat ACP-CE », 14 novembre 2001, WT/MIN(01)/15.

61. Décision de la Conférence ministérielle de l'OMC, Doha, « Régime transitoire de contingents tarifaires autonomes appliqués par les CE aux importations de bananes », 14 novembre 2001, WT/MIN(01)/16

62. V. Danielle Perrot (dir.), *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : quel partenariat ?*, Bruylant, 2007, 533 p.

63. L'accord de Cotonou contient une clause de révision régulière qui doit avoir lieu tous les cinq ans afin d'adapter l'accord au contexte international en évolution, les révisions de 2005 et 2010 ont essentiellement porté sur le renforcement du dialogue politique : Commission européenne, Développement et Coopération EuropeAid, L'accord de Cotonou (réf. du 14 février 2011) : [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_fr.htm).



les pays en développement comme pour les pays développés. C'est là une conséquence directe de la mondialisation »<sup>64</sup>.

Plus concrètement, l'article 34.4 souligne que « la coopération économique et commerciale est mise en œuvre en parfaite conformité avec les dispositions de l'accord instituant l'OMC, y compris un traitement spécial et différencié tenant compte des intérêts mutuels des parties et de leurs niveaux respectifs de développement ». De fait, les différents domaines commerciaux sont passés en revue, avec systématiquement une référence à l'accord commercial multilatéral correspondant (GATT, AGCS, accords ADPIC, mais également accord sur les obstacles techniques au commerce, accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires...) que les parties disent vouloir respecter tout en approfondissant la libéralisation y afférente.

Toutefois, la mise en conformité avec les règles de l'OMC est prévue progressivement par le biais d'accords commerciaux visant la suppression des « entraves aux échanges » entre les parties et « en renforçant la coopération dans tous les domaines en rapport avec le commerce » (art. 35.1). La rupture majeure de l'accord de Cotonou provient alors de ces accords de partenariat économique qui doivent être négociés pour « le 31 décembre 2007 au plus tard » (art. 37.1), date à laquelle la dérogation offerte dans le cadre de l'OMC concernant les préférences non réciproques offertes aux États ACP échoit. Les nouveaux accords devront donc à cette date mettre en œuvre des préférences commerciales réciproques.

La mise en conformité des relations UE-ACP avec les règles de l'OMC a fait l'objet de vives contestations et résistances des pays du Sud, et de fait, avant la date butoir, seul un accord de partenariat économique a pu être conclu avec les États des Caraïbes (Cariforum), respectant les engagements pris dans le cadre de l'accord de Cotonou. Avec d'autres États ACP pris séparément n'ont pu être conclus que des accords d'étapes relatifs aux préférences réciproques dans le domaine des marchandises mais remettant à une date ultérieure la conclusion d'un accord global applicable à une zone géographique entière (Pacifique ou Afrique) et relatif au commerce

64. Guy Feuer, Ange Ouraga, « Un nouveau paradigme pour les relations entre l'Union européenne et les États ACP: L'accord de Cotonou du 23 juin 2000 », *Revue générale de droit international public*, 2002, p. 275.

des marchés  
Les États  
soumis au  
à-dire au  
les armes  
développe

L'accor  
che donc  
commerci  
concession  
triques :  
majorité  
sans quot  
progressiv  
asymétrie  
l'OMC q  
la mise en

L'APE  
ADPIC  
régional  
offre dav  
vigueur  
et qui s'a  
tout en r  
l'APE Ca  
l'OMC  
également  
nelle des  
mais qui  
de Doha  
investisse  
semble l

65. Habib  
de partena  
ACP », *Re*  
66. Habib  
67. *Idem*,

des marchandises, des services et aux autres domaines liés au commerce. Les États ACP qui n'ont pas accepté ce type d'accord sont désormais soumis au droit commun de la coopération commerciale de l'UE, c'est-à-dire au système de préférences généralisées ou à l'initiative « Tout sauf les armes », qui s'appliquent sans discrimination entre les pays en voie de développement qui connaissent une situation comparable<sup>65</sup>.

L'accord de partenariat Cariforum-CE signé le 15 octobre 2008 recherche donc une conformité avec les règles de l'OMC relatives aux accords commerciaux régionaux en instaurant une zone de libre-échange, de concessions commerciales réciproques, mais qui restent toutefois asymétriques : en effet, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008, l'UE accepte la grande majorité des exportations des États du Cariforum en franchise de droit et sans quota, tandis que ces États ont une période de 25 ans pour ouvrir progressivement leurs marchés nationaux aux produits de l'UE, une telle asymétrie temporaire pouvant éventuellement être tolérée par les règles de l'OMC qui acceptent exceptionnellement une période de transition dans la mise en œuvre de la réciprocité<sup>66</sup>.

L'APE s'inscrit également sous les auspices de l'AGCS et des accords ADPIC qu'il entend respecter. Mais naturellement, pour que cet accord régional ait un sens spécifique dans le système multilatéral, il faut qu'il offre davantage de concessions, de libéralisation que celui qui est en vigueur en vertu des engagements pris dans le cadre de l'Uruguay round et qui s'applique à tous les Membres de l'OMC sans discrimination. Ainsi, tout en reprenant le cadre général des accords commerciaux multilatéraux, l'APE Cariforum-CE approfondit la libéralisation offerte dans le cadre de l'OMC en faveur des relations entre les parties à l'accord. Enfin, l'APE a également été un moyen pour l'UE de faire avancer par la voie conventionnelle des considérations intimement liées à la libéralisation du commerce, mais qui se trouvaient bloquées dans le cadre des négociations du cycle de Doha. Il contient alors un certain nombre d'engagements relatifs aux investissements, à la concurrence et aux marchés publics dont l'Union semble la première bénéficiaire<sup>67</sup>.

65. Habib Gherari, *art. cit.*, p. 527 ; Joël Lebullenger et Stéphane Perrin, « Les accords de partenariat économique, un nouveau modèle pour les relations commerciales avec les ACP », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2008, p. 605-617.

66. Habib Gherari, *art. cit.*, p. 529-531.

67. *Idem*, p. 537-541.

Le système commercial multilatéral a donc poussé l'Union européenne à revoir les bases de sa politique « libéralisatrice » en matière de développement, dans le sens d'un traitement non-discriminatoire entre les pays se trouvant dans la même situation d'une part, et dans le sens d'une libéralisation réciproque du commerce d'autre part. La spécificité de l'aide commerciale européenne qui privilégiait certains États en raison de liens historiques en leur offrant un accès au marché européen sans contrepartie formelle s'est donc largement érodée. Pourtant, l'Union européenne n'a pas fait le choix d'une croyance dans les vertus du multilatéralisme pur afin de permettre le développement des pays les plus pauvres. Pour se conformer aux règles de l'OMC, elle a décidé au contraire de privilégier la voie d'une intégration régionale tentant de respecter le cadre multilatéral. En effet, les piliers de l'Accord de Cotonou fondés sur le dialogue politique, la coopération commerciale et la coopération au développement se retrouvent désormais au sein d'accords de coopération au développement concernant d'autres régions, comme en témoigne la conclusion des négociations sur un accord d'association entre l'UE et l'Amérique centrale en mai dernier et la reprise en fin 2009 des négociations sur l'accord d'association UE-Mercosur<sup>68</sup>. Il s'agit alors souvent, du côté assistantiel, de rappeler les objectifs du millénaire pour le développement et d'œuvrer à leur réalisation, tandis que du côté libéralisateur, on tente d'approcher une zone de libre-échange avec l'Union européenne et les États signataires et de renforcer l'intégration économique régionale entre ces États avec en arrière plan cette idée si européenne de la nécessité d'une telle intégration, visant au développement progressif de coopérations concrètes, de solidarités de fait, seules à même de constituer un socle suffisamment puissant pour pouvoir affronter les défis d'une intégration réussie au sein de l'économie mondiale.

68. Rapport annuel 2010 sur les politiques de l'Union européenne en matière de développement..., *op. cit.*, p. 96 ;

Quatrième sommet UE-Amérique centrale, Communiqué commun, Madrid, 19 mai 2010, PRES/10/133 ; Fabien Mangili, *Le partenariat de l'Union européenne avec les États et groupements régionaux d'Amérique latine*, Bruylant, 2010, 480 p.