UNIVERSITÉ
DE REIMS
CHAMPAGNE-ARDENNE

ECOLE DOCTORALE DES SCIENCES DE L'HOMME ET DE LA SOCIETE
57, rue Pierre Taittinger
51096 Reims Cedex

La dimension politique du partenariat U.E. / A.C.P. depuis l'Accord de Cotonou : défis, enjeux et perspectives

Par Amadou Diallo

Thèse de Doctorat de Droit Public nouveau régime

Sous la direction de M. Albert BOURGI
Professeur à l'Université de Reims

Le jury :
Mr Albert Bourgi, professeur à l'Université de Reims
Mr Jean-Pierre Colin, professeur émérite des universités en sciences politiques, président du jury
Mme Francine Demichel, professeur émérite à l'Université de Paris VIII, rapporteur
Mr Raphaël Porteilla, maître de conférences à l'Université de Bourgogne, rapporteur
Mme Françoise Moreau , chef d'unité « Prospective et Cohérence des politiques ».
D.G Développement.- Commission européenne - Bruxelles

Année universitaire 2007-2008

Remerciements

Je voudrai avant tout remercier l'équipe pédagogique du CERRI où j'ai pu mener à terme l'essentiel de mes recherches. Je veux citer son directeur Monsieur Albert Bourgi qui a bien voulu m'encadrer et me guider dans mes recherches. Mes remerciements vont aussi aux professeurs Jean-Pierre Colin, Pierre Weiss, Raphaël Porteilla et Bienvenu Okiémy. En effet, à travers leurs cours, séminaires et conférences de méthode, ils ont contribué à affermir mes certitudes en l'avenir d'une coopération à l'échelle internationale.

Je tiens aussi à remercier l'équipe pédagogique du Master II Administration locale, Développement local, particulièrement Monsieur Jean-Claude Némery pour la qualité des séminaires suivis.

Ensuite, mes remerciements vont d'une part à l'endroit du Centre européen de gestion des politiques du développement de l'Union européenne (ECDPM) à Maastricht, particulièrement Mesdames Jacquie Dias et Léonne Willems du service des ressources humaines et d'autre part, les responsables de la salle de documentation de la délégation de l'UE à Dakar (Sénégal) qui m'ont aimablement bien reçu.

Mes remerciements vont aussi à l'endroit de Monsieur Lysandros Stathopoulos, Administrateur à la Commission européenne (Development Directorate-Géneral) pour les documents sur les lignes directrices de la Coopération UE-ACP.

Aussi, je voudrai remercier Monsieur Jérome Bourgis, chargé d'études au service des affaires européennes et internationales du Conseil Régional Champagne Ardenne pour l'accueil chaleureux, la pertinence de ses remarques et suggestions et l'importante documentation mise à ma disposition.

Enfin, je remercie mes parents et tous ceux qui, de près ou de loin, m'ont aidé à la réalisation de cette thèse.

Principales abréviations

A.C.P.	Afrique Caraïbes Pacifique
A.N.E.	Acteurs non étatiques
A.P.E.	Accord de partenariat économique
B.E.I.	Banque européenne d'investissement
C.A.D.	Comité d'aide au développement
C.E.	Communauté européenne
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
C.E.E.	Communauté Economique Européenne
C.E.R.	Communautés économiques régionales
C.N.U.C.E.D.	Conférence des Nations-Unies pour le commerce et le Développement
C.P.S.	Conseil de Paix et de sécurité
C.S.L.P.	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
C.S.S.D.C.A.	Conférence de sécurité, stabilité, développement et coopération en Afrique
D.S.P.	Document de stratégie par pays
E.A.M.A.	Etats Africains et Malgaches Associés
ECOSOC	Conseil économique et social
F.E.D.	Fonds européen de développement
F.M.C.U	Fédération mondiale des cités unies
F.M.V. J.	Fédération mondiale des villes jumelées
I.D.H.	Indicateurs de développement humain
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation entre pairs
MICECI	Mission de la Cedeao en Côte d'Ivoire
MINUCI	Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire
MNUSIL	Mission des Nations Unies en Sierra Léone
MONUL	Mission des Nations Unies au Libéria
M.R.R.	Mécanisme de réaction rapide
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement

O.C.D.E.	Organisation de coopération pour le développement économique
O.M.C.	Organisation Mondiale du Commerce
O.N.G.	Organisation non gouvernementale
O.N.U.	Organisation des Nations-Unies
ONUCI	Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire
O.S.C.	Organisation de société civile
P.A.S.	Programme d'ajustement structurel
P.E.D.	Pays en développement
P.I.N.	Programme indicatif national
P.N.U.D.	Programme des Nations-Unies pour le développement
P.T.O.M.	Pays et territoires d'Outre-Mer
U.A.	Union Africaine
U.E	Union européenne

SOMMAIRE

Sujet : **La dimension politique du Partenariat U.E. / A.C.P. depuis l'Accord de Cotonou : défis, enjeux et perspectives.**

Introduction générale		p. 6
Chapitre Préliminaire :	**Le cadre historique et juridique des relations U.E. – A.C.P. : genèse et bilan d'une longue coopération.**	p. 15
Section I :	**Origines et successions des relations U.E. – A.C.P.**	p. 15
Paragraphe I :	Contenu des conventions de Lomé.	p. 17
Paragraphe II :	Les valeurs de la convention de Lomé.	p. 19
Section II :	**L'entrée en vigueur de l'Accord de Cotonou.**	p. 23
Paragraphe I :	Les négociations.	p. 23
Paragraphe II :	Contenu et limites de l'Accord de Cotonou.	p. 24
Section III :	**L'avenir des relations entre la communauté européenne et les pays ACP : prévention des conflits et gestion des crises.**	p. 32
1ère partie :	**Le Bouleversement du dispositif conventionnel entre l'U.E. et les Etats A.C.P. : l'exigence d'une bonne gouvernance.**	p. 35
Titre I :	Une dynamique nouvelle à la mesure des changements mondiaux : nouveaux acteurs, nouveau partenariat.	p. 38
Titre II :	Le renversement d'une logique ancienne de coopération.	p. 123
2ème partie :	**Les relations euro-Africaines à l'épreuve de la mondialisation : les défis de la sécurité collective en Afrique.**	p. 181
Titre I :	Les défis et enjeux de « la conditionnalité démocratique ».	p. 183
Titre II :	Les relations euro-Africaines dans le cadre de la régionalisation.	p. 217

INTRODUCTION GENERALE

La coopération au développement, pour quoi faire ? Quels partenaires pour quel développement ? Quelles sont les perspectives de la coopération au développement avec les pays de l'espace Afrique – Caraïbes – Pacifique, notamment en matière de prévention et de gestion des conflits ?

Il est intéressant de se poser légitimement et « sans préjugés » ces interrogations et questionnements tant au Nord qu'au Sud, 48 ans après les indépendances africaines et 18 ans après la chute du mur de Berlin. Ensuite, seulement, viendra l'heure et le lieu de débattre sur les méthodes de la coopération pour quelle finalité et sur l'adéquation de ses outils et instruments[1].

Toutes ces vieilles questions, ci-dessus, renvoient à « l'afro-pessimisme », peut-être parce que c'est le continent africain avec lequel la coopération U.E./A.C.P. est la plus active[2].

Certes, le constat est parfois décourageant : le dernier rapport du PNUD sur « le développement humain en 2002 » nous rappelait déjà que les objectifs du Sommet du Millénaire auront peu de chance d'être atteints, que 2,8 milliards de personnes vivent toujours avec moins de deux dollars par jour et que ceux qui sont parmi les 1 % les plus riches de la population mondiale reçoivent chaque année un revenu équivalent à celui des 57 % les plus pauvres.

Mais derrière ces chiffres scandaleux, se cachent heureusement des avancées importantes. Nous n'en citerons que trois :

- On enregistre une augmentation des taux de scolarisation et une baisse de la mortalité infantile,
- Si le nombre de pauvres a augmenté en Afrique subsaharienne, en revanche, au niveau mondial, le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté a fortement diminué,
- Depuis les années 90, plusieurs pays du Sud ont entrepris la marche vers la démocratie et 33 régimes militaires ont laissé place à des gouvernements démocratiques. On parle même en Afrique de « Vague de démocratisation des systèmes politiques ».

Si mitigés soient-ils, ces résultats n'auraient pas été atteints sans la coopération internationale et le partenariat U.E./A.C.P., notamment la dimension politique, s'inscrit dans ce sillage. La

[1] Cf. Haut conseil de la coopération internationale, coopérer au début du XXIe siècle. Pourquoi ? Comment ? Questions sans préjugés. Actes de la conférence nationale des 16,17 et 18 septembre 2002. 507 p., octobre 2003.

[2] Cf . Eurobaromètre spécial N° 222, Attitudes envers l'aide au développement. Sondage commandité par la direction générale développement et coordonné par la direction générale Presse et Communication. Nov – Dec 2004. Publié en février 2005, 51 p.

coopération, au demeurant, n'a pas que des conséquences quantifiables. Elle est aussi échange entre des hommes et des femmes qui confrontent leurs idées, leurs cultures, découvrent ainsi qu'ils partagent des valeurs, au-delà des antagonismes apparents qui peuvent les éloigner les uns des autres. La coopération participe ainsi de la compréhension entre les peuples et contribue à la décrispation des relations internationales.

C'est vrai qu'aujourd'hui nous vivons dans un contexte international de crises et de raréfaction : crises identitaires, repliement sur soi, crise de confiance entre partenaires au développement, mais aussi rareté des ressources financières, insuffisances des moyens et carences dans les politiques d'aide au développement.

Lester Pearson, dans les années 50, annonçait que l'humanité allait entrer dans « un âge où les différentes civilisations devraient apprendre à vivre côte à côte en entretenant des relations pacifiques, en apprenant à se connaître, en étudiant mutuellement leur histoire, leur idéal, leur art et leur culture, en s'enrichissant réciproquement ». C'est un des objectifs de la Coopération international. Mais quid du partenariat U.E./A.C.P. dans sa dimension politique ?

Le terme « partenariat » est d'usage tellement courant aujourd'hui que son utilisation à outrance est de nature à générer des confusions. De plus en plus utilisé comme synonyme d'autres termes comme association, collaboration, coopération, ou relations, son sens mérite d'être explicité, particulièrement en droit communautaire européen où son usage est fréquent[3].

L'idée de partenariat qui certes n'est pas nouvelle, a été redécouverte dans les années 80 comme un moyen de lutte contre la crise, aussi bien au plan sectoriel que géographique. Il a par exemple été question de « société de partenariat » pour souligner l'importance de ce phénomène dans les tentatives de revitalisation de l'économie par l'aménagement du territoire[4]. En France, c'est le monde industriel qui, confronté à une concurrence nationale et internationale de plus en plus impitoyable, semble avoir été le premier secteur économique à organiser une réflexion sur cette notion et ses implications[5], afin de faire le point sur l'évolution des relations entre entreprises dans le domaine de la sous-traitance. Parallèlement, les pouvoirs publics ont réalisé l'intérêt qu'il y avait à concevoir et à appliquer les politiques publiques avec la participation de ceux qui en sont les destinataires.

Les lois de 1982 sur la décentralisation et leurs suites ont en peu de temps beaucoup favorisé le développement du partenariat qui est devenu l'in des principaux systèmes d'action des

[3] Cf. Ballock (Ruben), « La notion de partenariat en droit communautaire » in Mélanges en hommage à Guy Isaac. 50 ans de droit communautaire, Tome I, Décembre 2003, pp.489-522.

[4] Cf. Dommergues (Pierre) et al., La société de partenariat : Economie – Territoire et revitalisation aux Etats-Unis et en France, Afnor – Anthropos, Paris 1988.

[5] Ministère de l'industrie, des P et T et du Tourisme, livre blanc sur le partenariat. Afnor-gestion, Eyrolles, Paris, 1986, p.1.

pouvoirs locaux[6]. Les problèmes posés par la nécessité d'adapter le fonctionnement des services publics ont conduit certains à voir dans le partenariat « la démarche indispensable au respect des principes du service public »[7]. C'est sous ces derniers aspects que la Communauté européenne a intégré cette notion et en a fait une méthode d'intervention et un principe d'action. Depuis peu, ce concept est également au centre des tentatives de réorganisation de la société internationale. Cependant, au delà de ces grandes catégories, le partenariat est désormais une réalité infuse, jouant un rôle de levier dans le développement de la quasi-totalité des secteurs de la vie humaine.

- Le développement de la notion de partenariat résulte d'une sorte de révolution culturelle. Ce phénomène témoigne en effet d'un changement de mentalités favorisé par la crise. Crise qui, à la fin des années 1990 n'a épargné aucun secteur, aucun pays. Economique et sociale, accompagnée de la montée incontrôlable du chômage, elle a également été une crise de l'éducation et de la formation ayant comme corollaire la perte de compétitivité des entreprises et des économies nationales.
- La promotion de l'idée de partenariat naît donc de la prise de conscience que face à la persistance de la crise, le « chacun pour soi », doit faire place au « chacun pour tous », dans les domaines d'intérêt commun. La stratégie du « gagnant-gagnant » doit remplacer celle du « gagnant-perdant » dans les rapports juridiques[8].

De ce point de vue, la notion de partenariat est porteuse d'une exigence morale. Au delà de son « éthique » basée sur la trilogie : confiance, acceptation de l'idée de parité et adhésion de tous[9], elle postule une solidarité de bon sens, fondée non sur la charité, mais sur la nécessité d'une survie collective.

Par ailleurs, les mécanismes du partenariat sont une exigence du système de gouvernement démocratique. L'un des avantages de la formule du partenariat, c'est qu'en permettant la participation des administrés à la prise et à la mise en œuvre des décisions qui les concernent directement, ils assurent une meilleure efficacité aux actions collectives, plus de transparence et de liberté.

Ainsi, le succès du partenariat découle des nombreux avantages que son application peut offrir. Il permet notamment : de traiter les problèmes d'une manière intégrée et globale, de partager les risques et les responsabilités dans la mise en œuvre des politiques ou l'exécution

[6] Cf. Chevallier (Jacques), Décentralisation et politiques publiques, Actualité juridique – Droit administratif, N° spécial, 20 avril 1992, p.124.
[7] Cf. Brachet (Philippe), Le partenariat de service public avec usagers, élus, professionnels, L'Harmattan, Paris, 1994, p.5.
[8] Cf. Khepal (Jean), France : où en est le partenariat ? in La société de partenariat, Op.cit., p.174.
[9] Voir Livre blanc sur le partenariat, Op.cit., p.25.

d'un contrat, de mobiliser toutes les ressources disponibles afin de maximiser l'impact des actions, d'inscrire les initiatives entreprises dans la durée grâce à la participation et l'implication de tous les acteurs. Par conséquent, en révélant l'utilité de chacun, le partenariat valorise tous ceux qui en sont parties prenantes. Des avantages qui incitent de plus en plus les autorités à préconiser la démarche de partenariat dans des situations très difficiles comme celle de l'Afrique dont cinq chefs d'Etat ont proposé depuis octobre 2001 un plan de relance du continent : le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (N.P.D.A.)[10].

Par ailleurs, du fait de son application à presque tous les domaines de la vie économique et sociale, la notion de partenariat permet de nouer des rapports juridiques d'une très grand diversité. Ainsi dans le domaine des relations inter entreprises, on trouve plusieurs modalités de coopération qualifiées de partenariat. Il en est de même aujourd'hui dans les relations extérieures de l'Union européenne[11].

Il apparaît à l'analyse, du terme clef du sujet, que dans le système communautaire, la notion de partenariat remplit une double fonction : au regard de l'action interne, elle est une méthode opérationnelle et surtout un principe juridique. En ce qui concerne l'action externe, le partenariat apparaît tantôt comme un but à atteindre dans le cadre d'une renaissance du mouvement de revendication d'un nouvel ordre mondial[12], tantôt comme un instrument de coopération et d'intégration. C'est à cette nouvelle acception et dans ce contexte que l'Europe et les Etats A.C.P. (Afrique – Caraïbes - Pacifique) entretiennent des relations qui se vivent à travers trois canaux. On a d'abord les relations bilatérales que certains Etats membres de l'Union européenne cultivent avec leurs anciennes colonies ; ensuite, les accords de coopération au développement ou de coopération commerciale entre l'U.E. et les Etats A.C.P. Enfin plus récemment s'est développé un lien entre l'Union européenne et les organisations régionales et sous-régionales africaines. Dès lors, il faudra envisager la politique européenne en Afrique sous l'angle de ces différents niveaux qui se télescopent ou se renforcent sur le terrain.

[10] Plan beaucoup plus connu sous son signe anglais NEPAD.

[11] Accord de Partenariat A.C.P – CE signé à Cotonou le 23 juin 2000.

[12] Au début des années 80, il y eut une profusion des travaux de référence comme : Collard (Daniel), Vers l'établissement d'un nouvel ordre économique international, Paris, La documentation Française, 1977 ; Bedjaoui (Mohamed), Pour un nouvel ordre économique international – Nouveaux défis au droit international, Paris, Unesco 1980 ; Nigoul (Claude), Les mystifications du nouvel ordre international, Paris, Puf, 1984, La crise à réactivité, la réflexion sur le nouvel ordre international au début des années 1990. A cet égard signaler : IFRI, Le nouveau désordre international, Paris, Armand Colin, 1991, pp.605-790 ; La nouvelle revue socialiste, Vers un nouvel ordre mondial, Paris, Economica, 1991, etc.

Le 9 mai 1950, Robert Schuman[13] déclarait : « L'Europe pourra avec des moyens accrus, poursuivre la réalisation d'une de ses tâches essentielles : le développement du continent africain. »

En juin 1991, François Mitterrand, à l'attention de ses pairs de l'Afrique francophone, disait que l'aide normale de la France « sera plus tiède en face des régimes qui se comporteront de façon autoritaire sans accepter l'évolution vers la démocratie … elle sera enthousiaste pour ceux qui franchiront ce pas avec courage »[14].

Quant à Michel Rocard, il affirmera plus tard que « La question des droits de l'homme est un des chapitres les plus difficiles à négocier car les européens ne doivent pas être des ayatollah qui imposeraient par la force leurs normes en la matière »[15].

Dans ces trois déclarations on perçoit clairement les mutations profondes du contexte international qui ont jalonné l'histoire des relations entre l'Union européenne et les pays ACP. Ces transformations de la géopolitique internationale imposent de repenser et de mesurer les enjeux de la dimension politique tout en permettant avec une nouvelle ambition symbolisée par l'accord de Cotonou, [16] de relever les défis du XXI^{ème} siècle.

L'évolution historique de la relation entre l'Europe et les pays ACP montre qu'elle ne s'est pas réalisée en vase clos mais au contraire en tenant compte des avancées de la construction européenne et de l'évolution du contexte international global. Le traité de Rome signé le 25 mars 1957 prévoyait l'association des Pays et Territoires d'Outre-Mer (P.T.O.M.) à l'Europe naissante. Depuis, à travers les deux Conventions de Yaoundé [17] et les quatre Conventions de Lomé [18], nous sommes parvenus au nouvel Accord de partenariat A.C.P-U.E signé le 23 juin 2000 à Cotonou, au Bénin. Cette date sera « désormais synonyme d'un événement historique et politique majeur » dira même un des commissaires européens au développement [19].

---

[13] Robert Schuman, à la tête de la diplomatie française dans les années 50 s'est beaucoup illustré dans la mise sur pied des institutions de la C.E.E. Il est notamment l'artisan de la création de la C.E.C.A.

[14] François Mitterrand, cf. conférence de presse à l'issue du sommet franco-africain de la Baule le 19 juin 1991, V. Roger T. DANIONE, Afrique : L'unité de mesure démocratique, L'Harmattan, Paris, 1997, p.45

[15] Ancien Premier Ministre socialiste français. M. Rocard fut aussi président de la Commission Coopération de Développement au Parlement européen. V. A.M. Mouradian, « Menace sur la Convention de Lomé ». Le Monde diplomatique, juin 1998, p. 7

[16] Le Courrier, septembre 2000, édition spéciale, Accord de Cotonou, 167 p.

[17] Ancêtres des Conventions de Lomé, les Conventions de Yaoundé I et II furent respectivement signées en 1963 et 1969 entre dix-huit pays ACP et six pays d'Europe.

[18] Les Conventions de Lomé (I, II, III, IV et IV bis), dont la première date de 1975, étaient régulièrement renouvelées tous les cinq ans. V. Le Courrier, septembre 2000, Edition spéciale, Accord de Cotonou, p. 12

[19] Paul Nielson, Commissaire européen au développement et à l'aide humanitaire. V. Le Courrier, septembre 2000, édition spéciale.

L'élargissement de la Communauté Européenne à de nouveaux membres tels que le Royaume-Unis, l'Espagne et le Portugal aura évidemment largement influencé la politique de coopération de l'Union européenne.

C'est le traité de Maastricht, faisant de la politique de coopération au développement un des éléments de la Politique Etrangère et de Sécurité Commune (P.E.S.C), qui va naturellement préparer la dimension politique de la coopération et que l'accord de Cotonou va enfin finaliser.

La politique du développement est une des composantes essentielles de l'action extérieure de l'Union européenne. Si la géopolitique, le commerce, les problèmes liés à l'environnement interviennent dans le choix de l'Union au niveau de sa politique extérieure, il faut souligner que les aspects politique de la coopération étaient encore des sujets tabous à cause sûrement du contexte international de la guerre froide, car comme l'affirmait Dieter FRISCH « la neutralité était, au temps de la guerre froide, en soi une option politique. » [20]

Pour mieux saisir l'intérêt et l'importance de l'évolution du partenariat au développement entre l'Union européenne et les Pays ACP vers un resserrement des liens politiques, il faudra tenir compte de l'ensemble des paramètres entrelacés autour du contexte de la décolonisation, de celui du nouvel ordre économique international ou encore de la fin de la guerre froide ou enfin du phénomène de la mondialisation.

Ainsi est-on passé en plus de quarante ans d'un partenariat principalement économique et commercial à une coopération plus globale intégrant les questions politiques.

C'est dans cette optique que durant la dernière décennie des années 90 la conditionnalité politique, à travers la prise en compte des droits de l'homme, de l'état de droit, des principes démocratiques dans la politique de l'Union européenne en général et dans le cadre de ses relations extérieures en particulier a pris une importance grandissante. [21]

De ce fait, la problématique de l'incursion de la dimension politique dans le champ de la coopération au développement peut être regroupée autour des questionnements suivants : Comment appréhender le renforcement des objectifs de la coopération et de la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit tout en respectant les droits de l'homme et les libertés fondamentales ?

Par quels moyens et instruments procéder pour l'approfondissement du dialogue politique entre l'Union européenne et les Etats ACP ? Quels sont les défis et véritables enjeux que

[20] Op. cité p. 12

[21] Cf. Dominique DELAPLACE « L'Union européenne et la conditionnalité de l'aide au développement », R.T.D.E., juill.-sept. 2001, p. 609

soulève la « conditionnalité politique », élaborée à la fois par les décideurs politiques et les bailleurs de fonds internationaux ?

- Comment organiser le dialogue politique avec les nouveaux acteurs (personnes privées, ONG, collectivités locales, etc.) par le principe du développement participatif ?
- Enfin la coopération dans le domaine de la prévention des conflits entre les pays A.C.P. et l'Union européenne s'inscrit-elle dans le cadre de la dimension politique de l'Accord de Cotonou ? Autrement dit, la prévention et la résolution des conflits dans les Etats et les régions les plus vulnérables de l'espace A.C.P. s'appuient-elles sur un dialogue politique régulier et approfondi entre les partenaires ?

A l'évidence, oui, car la coopération dans le domaine de la prévention et de la gestion des conflits s'incarne dans l'article 11 de l'Accord de Cotonou qui détermine les contours opérationnels.

Maintenant il est intéressant de poser la question de l'intérêt du sujet « Le Partenariat A.C.P./U.E. dans le contexte de l'Accord de Cotonou : défis, enjeux et perspectives ».

L'intérêt est à la fois juridique, politique, économico-diplomatique, géopolitique, commercial et d'aide humanitaire, vue l'évolution démocratique et institutionnelle de la plupart des Etats A.C.P. en dents de scie, sans préjuger des velléités de l'U.E. de se tourner davantage vers les pays de l'Est européens en matière d'aide au développement et davantage vers ceux du pourtour méditerranéen pour le commerce et les investissements.

L'intérêt juridique

Il réside dans la formulation de la coopération A.C.P. / U.E. dans une convention internationale dénommée « Accord de Cotonou » signé le 23 juin 2000 dans la capitale béninoise et entré en vigueur depuis le 23 avril 2003 après ratification des deux tiers des pays A.C.P. et de chacun des pays de l'U.E.

En droit international, « Accord » s'entend de tout engagement international. C'est un terme générique ayant la même signification que « Charte », « Convention » ou « Pacte » dans la pratique internationale des traités.

L'Accord est une forme de traité qui lie de personnes, des groupes ou des Etats égaux en droit. Son unanimité dans le processus de négociation jusqu'à sa conclusion fait que l'Accord est tenu d'être respecté par les partenaires de l'Accord de coopération.

L'intérêt politique

L'un des changements le plus important introduit par l'Accord de partenariat de Cotonou est le renforcement de la dimension politique à travers un dialogue amélioré. A une coopération longtemps axée sur des objectifs économiques, s'est progressivement substitué un cadre plus large et un peu plus cohérent intégrant des aspects politiques.

L'intérêt économico-diplomatique

Aujourd'hui, l'une des particularités essentielles de ce partenariat multilatéral est de combiner à la fois l'aide au développement, nécessaire aux pays A.C.P., le commerce pour répondre aux défis de la mondialisation et une dimension politique renforcée permettant de prendre en considération des aspects importants qui ont aussi leur impact sur le développement.

Prenant appui sur la promotion d'intégrations économiques sous-régionales, l'Union européenne s'active à conclure des A.P.E. (Accords de Partenariat Economique) dès l'horizon 2008 avec les pays de l'espace A.C.P. compatibles avec les règles de l'O.M.C.

Les négociations des Accords de partenariat économique engagées avec les pays A.C.P., qui ont débuté depuis septembre 2004, sont prévues pour entrer en vigueur dès janvier 2008.

L'Afrique de l'Ouest a choisi la configuration constituée par la CEDEAO, élargie à la Mauritanie pour négocier un A.P.E. avec l'U.E. Le mandat de négociation pour les pays d'Afrique de l'Ouest est confié aux deux organisations régionales, la CEDEAO et l'UEMOA depuis le 06.10.2003 à Cotonou.

Ainsi, on est passé de la coopération économique à la relation diplomatique.

L'intérêt géopolitique

Depuis la signature de l'Accord de partenariat entre l'U.E. et les pays A.C.P. en juin 2000 à Cotonou, le traitement des enjeux de sécurité trouve un cadre de coopération défini. L'Afrique détient le triste record du nombre de conflits majeurs dans le monde. Ces guerres, principalement de type intra-étatique, détruisent des années d'efforts de développement.

Répondre aux enjeux de sécurité en Afrique représente la première démarche de développement pour ce continent.

L'intérêt commercial et d'aide humanitaire

Les accords conclu entre l'Union et ses partenaires de l'espace Afrique – Caraïbes – Pacifique englobent non seulement le commerce et l'assistance financière et technique traditionnelle, mais aussi des réformes économiques et autres, ainsi qu'un soutien aux programmes consacrés aux infrastructures, à la santé et à l'éducation.

Le développement des échanges peut favoriser la croissance mondiale et se révéler profitable à tous : les consommateurs disposent d'un plus vaste choix de produits, et la concurrence entre les importations et les produits locaux entraîne une augmentation de la qualité. L'Union européenne estime que la mondialisation peut être source d'avantages économiques pour tous, notamment pour les pays en développement. Ceci dans le but d'adopter les règles appropriées au niveau multilatéral et de consentir des efforts pour permettre l'intégration des pays en développement dans le commerce mondial.

Toutefois, par dimension politique auquel fait référence le sujet, nous avons volontairement et arbitrairement écarté un thème brûlant d'actualité et non sans intérêt : c'est celui des migrations dont l'article 13 de l'Accord de Partenariat A.C.P. / C.E. indique clairement : « La question des migrations fait l'objet d'un dialogue approfondi dans le cadre du partenariat A.C.P. / C.E. (…).

Ainsi, nous orienterons notre analyse autour de deux axes de réflexion :

D'abord en **première partie**, nous verrons que l'Accord de Cotonou – à travers le renforcement des objectifs de la coopération ainsi que l'approfondissement du dialogue politique – a instauré un véritable bouleversement dans le dispositif conventionnel multiséculaire entre l'Union européenne et les Pays ACP.

Ensuite, en **deuxième partie**, nous mettrons l'accent sur les défis et vrais enjeux que la « conditionnalité politique » imposent en relation directe avec les impératifs du développement. Autrement dit, nous assistons au renversement d'une logique ancienne de coopération, justifiée par le passage d'un assistanat technique et économique à un véritable partenariat au développement entre les Etats A.C.P. et l'Union européenne fondé sur des arguments politiques prenant en compte la dimension de la prévention et de la gestion des conflits en Afrique.

Mais auparavant, dans un **chapitre préliminaire**, nous verrons le cadre historique et juridique des relations UE-ACP, son état actuel et les perspectives d'évolution à l'aube du XXIe siècle.

Chapitre Préliminaire
Le cadre historique et juridique des relations U.E. / A.C.P. : genèse et bilan d'une longue coopération

Les relations entre l'Europe et le Tiers Monde[22] sont anciennes. Elles ont connu une évolution dans l'espace et dans le temps. Le 28 février 1975, elles ont été consacrées par la convention de Lomé. L'article 1 de cette convention stipule : « Les Etats membres concluent cette présente convention en vue de promouvoir et d'accélérer le développement économique des ACP-Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ». A la veille du renouvellement de cette convention de Lomé (Lomé IV) qui expira en février 2000, plusieurs questions restaient posées. Nous en retenons deux : les relations UE-ACP ont-elles contribué au développement des ACP ? Quel bilan peut-on faire après bientôt « quatre conventions de Lomé » ? Les réponses à ces principales questions s'articulent autour de deux points :

I – Les origines et le contenu des relations UE-ACP

II – Le bilan des relations UE-ACP

Section I : Origines et successions des relations U.E. – A.C.P.

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

Lorsque ces pays eurent acquis leur indépendance, ils ne souhaitèrent plus que leurs relations avec la Communauté soient déterminées unilatéralement par celle-ci. Ils demandèrent à pouvoir négocier une véritable convention d'association sur la base de l'article 238 (nouvel article 310) CEE. Celle-ci fut signée à Yaoundé, capitale du Cameroun, le 20 juillet 1963,

[22] Expression utilisée pour la 1ère fois par l'économiste français non moins démographe Alfred Sauvy au début des années 60 pour faire la distinction entre le monde développé occupant les 3/tiers de la planète et le reste du monde pauvre et sous-développé se partageant le quart de l'humanité.

pour une durée de cinq ans[23]. Cette convention prévoyait la mise en place, pour un nombre limité de produits[24], d'une zone de libre-échange non réciproque entre la Communauté et chacun des 18 pays africains et malgaches associés. Cette non-réciprocité impliquait que, si la Communauté acceptait l'importation en franchise de droits de douane de certains produits originaires des Etats associés, ceux-ci ne renonçaient pas à percevoir les droits de douane sur leurs importations originaires de la Communauté. Une aide financière était également prévue. Cette convention fut renouvelée en 1969[25].

Les Etats africains du Commonwealth s'estimaient défavorisés par le traitement privilégié accordé aux pays d'Afrique francophone. A la fin des années 60, la Communauté accepta par conséquent d'entamer des négociations avec certains Etats africains anglophones, anciennes colonies de la Grande-Bretagne. Le Nigeria, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie signèrent ainsi entre 1967 et 1969 les accords de Lagos, puis d'Arusha[26].

L'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté en 1973 rendit nécessaire la mise en place d'un cadre de coopération adéquat pour un ensemble beaucoup plus vaste de partenaires du tiers monde. C'est ainsi que fut signée en 1975 la première Convention de Lomé avec les Etats ACP[27]. Celle-ci a connu plusieurs renouvellements en 1981[28], 1986[29] et 1991[30]. On parle habituellement des conventions de « Lomé I, II, III et IV » pour désigner chacune des versions. Chaque renouvellement a marqué à la fois un élargissement des objectifs et un accroissement du nombre des pays partenaires. La Convention de Lomé IV liait la Communauté européenne à 71 pays ACP depuis l'adhésion de l'Afrique du Sud en 1997[31]. Elle a pris fin le 29 février 2000.

[23] *JOCE* n° 93 du 11 juin 1964, p. 1430.
[24] Cela concernait notamment les ananas, les noix de coco, le café, le thé, le cacao, le poivre, la vanille, les girofles et les noix de muscade.
[25] *JOCE* 1970, L 282/1.
[26] *JOCE* 1970, L 282/54.
[27] *JOCE* 1976, L 25/1.
[28] *JOCE* 1980, L 347/1.
[29] *JOCE* 1986, L 86/1.
[30] *JOCE* 1991, L 229/1.
[31] Voir La décision 1/97 du conseil des ministres ACP-CEE (*JOCE* 1997, L 220/1).

Paragraphe I : Contenu des conventions de Lomé

Les relations ACP – UE concernent plusieurs domaines de coopération :

1.1. La coopération commerciale

a) *Le régime général*

La Convention de Lomé s'inspirait des conventions précédentes. Elle continuait à accorder des préférences non réciproques aux produits originaires des Etats ACP. Ceux-ci bénéficiaient du libre accès sur le territoire communautaire (article 168 § 1er et article 1er du protocole n° 9 de la convention de Lomé IV), à l'exception de certains produits agricoles[32]. Les produits communautaires, par contre, ne bénéficiaient d'aucun accès préférentiel sur le territoire des Etats ACP. Ceux-ci ne pouvaient toutefois pas opérer de discriminations entre les Etats membres de la Communauté.

b) *Les protocoles*

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

b1) *Le protocole relatif au sucre*

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

Très vite, cet avantage du protocole sucre fut compensé par l'incapacité des pays ACP à exporter plus de 60 % de leur production vers la Communauté, eu égard aux excédents de la production communautaire. Par ailleurs, les excédents communautaires ont parfois fait l'objet d'une liquidation à perte sur les marchés tiers. De cette façon, ils nuisaient de façon indirecte aux exportations des pays ACP vers ces marchés.

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

b2) *Le protocole relatif aux bananes*

Le protocole n° 5 à la convention de Lomé garantissait les acquis commerciaux des Etats ACP sur le territoire communautaire, afin de promouvoir la production et la commercialisation de bananes originaires des pays ACP. Dans ce sens, il prévoyait que les Etats ACP ne pouvaient voir la situation de leurs exportations bananières se dégrader. Cette garantie n'allait toutefois jusqu'à un engagement en matière de quantité ou de prix d'achat. Elle allait pourtant se révéler primordiale au moment de la mise en place du régime commun d'importation des bananes[33].

b3) *Le protocole relatif au rhum*

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

b4) *Le protocole relatif à la viande bovine*

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

1.2. La coopération financière

a) *Les protocoles financiers et le FED*

La convention de Lomé IV avait été conclue pour une durée de dix années. Une renégociation intermédiaire avait cependant été prévue après un délai de cinq ans. En 1995, cette renégociation avait de nouveau soulevé le problème récurrent de l'augmentation de l'aide financière communautaire aux Etats ACP[34].

L'accord portant révision à mi-parcours de la Convention de Lomé IV entra en vigueur le 1er juin 1998[35]. Il prévoyait notamment le renforcement du volet institutionnel de la convention, ainsi qu'un nouveau protocole financier. Le montant de l'aide financière octroyée aux pays

[33] Cf. § 1.3.2.
[34] Voir *Bull. UE* 6-1995, points 1.19 et 1.58.
[35] *JOCE* 1998, L 156.

ACP au titre du 8e FED (Fonds européen de développement) avait été fixé à 13,3 milliards d'écus[36].

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

b) *Le STABEX et le SYSMIN*

La convention de Lomé avait instauré un système par lequel la Communauté garantissait aux pays ACP un certain niveau de recettes pour leurs exportations de produits miniers (SYSMIN) et agricoles (STABEX)[37]. L'économie des pays ACP souffre en effet d'une grande dépendance vis-à-vis de ces exportations, dont les recettes connaissent de fortes fluctuations en fonction de l'évolution (souvent erronée) des cours mondiaux des matières premières. Une diminution du cours d'un produit de base représentant une part importante des exportations des pays ACP entraînait le versement d'une intervention communautaire visant à en atténuer l'impact négatif sur les recettes d'exportations de l'Etat ACP concerné[38]. La dotation de ces fonds a cependant été souvent insuffisante pour faire face à toutes les demandes.

1.3. La structure institutionnelle

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

Paragraphe II : Les valeurs de la convention de Lomé

Les conventions de Lomé III et IV avaient consacré l'importance des droits de l'homme (valeur de la personne humaine, égalité des hommes et des femmes) dans le cadre de la coopération entre la Communauté et les pays ACP. Lomé IV avait également érigé la protection de l'environnement en nouvel objectif prioritaire de la coopération dans le système

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

[37] Introduits respectivement par les conventions de Lomé I et II.

[38] Pour des commentaires plus détaillés, voy. MARTIN, « Le SYSMIN, instrument de la coopération minière ACP-CEE et la Convention de Lomé IV », *R.M.C.* 1991, pp. 26-29, et MULLER, « Le système de stabilisation des recettes d'exportations (STABEX) dans la quatrième convention de Lomé », *R.M.C.* 1991, pp. 383-390.

des relations CEE-ACP. La Communauté avait ainsi pris l'engagement, par exemple, de ne plus transférer ses déchets dangereux et radioactifs vers les pays ACP (article 39 § 1er de la convention).

2.1. La contestation des conventions de Lomé

2.1.1. Les premières contestations

Les conventions conclues entre la Communauté et les pays ACP constituaient des exceptions à la clause du traitement de la nation la plus favorisée contenue dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (ci-après GATT)[39]. Les exportations des pays ACP vers la Communauté étaient en effet favorisées par rapport à celles des autres pays, puisque dispensées de droits de douane. Seul un petit nombre de dispositions du GATT permettent de justifier cette différence de traitement. Les plus importantes sont l'article XXIV du GATT, qui autorise la mise en place d'unions douanières et de zones de libre-échange, et le Système généralisé des préférences (SGP), qui autorise les pays développés à accorder des avantages tarifaires aux seuls pays en développement[40].

Aucune de ces deux dispositions ne pouvait cependant être invoquée pour justifier la convention de Lomé. L'article XXIV du GATT n'autorise en effet les zones de libre-échange que dans la mesure où les droits de douane sont éliminés *pour l'essentiel* des échanges commerciaux portant sur les produits originaires *des* territoires constitutifs de la zone de libre-échange. La condition de réciprocité de l'élimination des droits de douane n'était pas remplie en l'espèce. Au moment de l'entrée en vigueur des conventions, des remarques avaient déjà été faites[41]. L'invocation de l'article XXIV allait tôt ou tard conduire à une impasse.

Le SGP, quant à lui, n'autorisait pas les pays développés à effectuer des discriminations entre les pays en développement. Seuls les pays les moins avancés (PMA), dont la liste est établie par l'Organisation des Nations Unies, peuvent bénéficier de préférences supplémentaires[42].

---

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

[40] Voir La décision L/3545 du GATT du 25 juin 1971 (*I.B.D.D.*, supp. n° 18, p. 27) et la déclaration sur le « traitement différencié et plus favorable, la réciprocité et la participation plus complète des pays en voie de développement » (*I.B.D.D.,* supp. n° 26, p. 223).

[41] Voir Les rapports rendus par des groupes spéciaux du GATT au moment de l'entrée en vigueur de sa convention, de Yaoundé (*I.B.D.D.*, supp. n° 14, pp. 106-122), de Lomé I (*I.B.D.D.*, supp. n° 23, p.46), de Lomé II (*I.B.D.D.*, supp. n° 29, p. 119) et de Lomé III (*I.B.D.D.*, supp. n° 35, p. 321).

[42] Voir La déclaration sur le « traitement différencié et plus favorable, la réciprocité et la participation plus complète des pays en voie de développement » (*I.B.D.D.*, supp. n° 26, p. 223).

2.1.2. L'affaire de la banane[43]

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

a) *Les faits*

Une organisation commune des marchés de la banane fut établie en 1993[44]. En synthèse, celle-ci distinguait plusieurs types de bananes. En application du protocole sur les bananes contenu dans la convention de Lomé, la Communauté ne pouvait aggraver la situation des pays ACP producteurs de bananes. Les importations de bananes originaires des producteurs traditionnels ACP bénéficiaient par conséquent d'une exemption tarifaire[45]. Au-delà de ces quantités, un contingent tarifaire de deux millions de tonnes pour l'ensemble de la Communauté européenne était mis en place. Dans le cadre de ce contingent tarifaire, les bananes originaires des pays ACP étaient toujours soumises à un droit de douane nul, tandis que les importations de bananes de pays tiers[46] étaient soumises à un droit de douane de 100 écus par tonne. Lorsque la limite du contingent était atteinte, les importations de bananes (tant ACP que de pays tiers) étaient soumises à un tarif prohibitif (750 écus par tonne pour les bananes ACP ; 850 écus par tonne pour les bananes de pays tiers).

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

Ce règlement suscita de violentes oppositions. Les pays d'Amérique latine producteurs de bananes, appuyés par les Etats-Unis, l'attaquèrent dans le cadre du GATT. Un premier rapport de panel (non adopté) condamna en 1994 la nouvelle organisation commune des marchés de la banane. Celle-ci opérait en effet une discrimination en faveur des pays ACP, aucune disposition du GATT ne permettant de la justifier[47].

---

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

[44] Règlement 404/93 CEE (*JOCE* 1993, L 47/1).

[45] Les quantités de bananes ACP pouvant être considérées comme « traditionnelles » étaient reprises en annexe au règlement.

[46] Cela concernait essentiellement les pays d'Amérique latine producteurs de bananes (souvent qualifiées de « bananes-dollars » en raison de la nationalité américaine des sociétés assurant leur commercialisation (Chiquita, Del Monte et Dole).

[47] Pour le texte du rapport, voir 34 *ILM* 177 (1995).

Soucieux de maintenir les relations commerciales entre la Communauté et ses partenaires ACP, le rapport conseillait toutefois aux Parties Contractantes du GATT d'adopter une dérogation en faveur de la Convention de Lomé. Cette dérogation fut adoptée le 9 décembre 1994, quelques jours avant l'entrée en vigueur de l'Accord instituant l'OMC[48]. Elle autorisait temporairement le maintien des dispositions violant le principe de la nation la plus favorisée. Elle était valable jusqu'à la fin de la convention de Lomé IV, soit jusqu'au 29 février 2000.

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

En 1996, les Etats-Unis, le Mexique, le Guatemala, le Honduras et le Costa Rica lancèrent une procédure devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC. Celui-ci rendit en 1997 un rapport condamnant le régime communautaire d'importation[49]. Cette condamnation a été rapidement confirmée par l'Organe d'appel de l'OMC[50]. La préférence tarifaire accordée aux pays ACP ne pouvait plus être condamnée, en raison de la dérogation dont bénéficiait la Convention de Lomé jusqu'en 2000. Par contre, le système d'allocation des licences d'importation entre producteurs pouvant prouver avoir commercialisé par le passé des bananes communautaires ou traditionnelles et producteurs ne pouvant apporter cette preuve fut jugé contraire aux principes du GATT et condamnée.

b) *Les conséquences*

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

[48] Doc. GATT C/W/820/Rev.2.
[49] Rapport de panel WT/DS27/R.
[50] Rapport de panel WT/DS27/AB/R.

du Mashrek[51]. Les pays ACP n'allaient pas échapper à la règle. Les nouvelles négociations aboutirent à la conclusion de la convention de Cotonou.

Section II : L'entrée en vigueur de l'Accord de Cotonou

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

Paragraphe I : Les négociations

Des négociations dures ont été entamées avec les Etats ACP afin de renouveler la Convention de Lomé IV, qui devait arriver à échéance en 2000. En 1996[52] et en 1997[53], la Commission fit part des orientations qu'elle comptait donner à ces négociations. Le nouveau « partenariat pour le développement » proposé aux pays ACP apportait son appui à l'intégration régionale en tant que facteur de développement. Il aurait pour objectif principal l'éradication de la pauvreté, et serait caractérisé par son ouverture à de nouveaux acteurs, tels que les organisations non gouvernementales et la société civile.

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

[51] Voir Par ex. le nouvel accord avec la Tunisie (*JOCE* 1998, L 97/1).
[52] Doc. COM(96) 570.
[53] Doc. COM(97) 537 et *Bull. UE* 10-1997, point 1.3.105.

de libre-échange réciproques seront progressivement mises en place à partir de 2008 entre la Communauté et ces pays (ou groupes de pays).

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

Paragraphe II : Contenu et limites de l'Accord de Cotonou

2.1. Les objectifs et les valeurs de la convention de Cotonou

La convention de Cotonou vise avant tout à accélérer le développement économique des Etats ACP, par leur intégration progressive dans l'économie mondiale. Ses objectifs principaux sont par conséquent d'une part l'amélioration des échanges commerciaux entre les partenaires, d'autre part le financement d'un certain nombre de projets de développement. La primauté de l'économie de marché et l'importance de la promotion du secteur privé sont mises en évidence tout au long de la convention[54].

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

La gestion transparente et responsable des affaires publiques est par contre considérée comme un élément « fondamental » du partenariat. Il ne sera par conséquent pas nécessaire d'en sanctionner systématiquement les violations. Cela a pour conséquence que seuls les cas graves de corruption, active ou passive, constituent des violations et peuvent entraîner des

[54] Voir Par ex. les articles 10, 21, 22 et 74 à 78 de la convention.

mesures allant jusqu'à la suspension de l'accord (article 97). Les parties contractantes semblent par conséquent reconnaître le caractère inévitable d'un certain degré de corruption. Ce faisant, elles se prémunissent contre les critiques quant au maintien en vigueur de l'accord vis-à-vis d'Etats notoirement corrompus.

2.2. Les dispositions commerciales

Afin de se mettre en conformité avec les dispositions des accords OMC (notamment l'article XXIV du GATT), les partenaires ont dû renoncer au maintien des préférences commerciales non réciproques au bénéfice de l'ensemble des pays ACP. Seuls les pays les moins avancés (PMA) pourront continuer à bénéficier de telles préférences[55]. Les autres devront se résoudre à conclure, individuellement ou sur une base régionale, des zones de libre-échange réciproques avec la Communauté.

a) *Les accords de partenariat économique*

La communauté va conclure avec ses partenaires ACP des accords dits de « partenariat économique ». Ce seront de véritables accords de libre-échange, réciproques. Ils seront conclus soit sur une base bilatérale, soit, dans la plupart des cas, sur une base multilatérale, entre la Communauté et des zones d'intégration économique régionale du Sud[56]. La convention stipule en effet expressément qu'elle estime que l'intégration régionale entre pays ACP est un élément clé de leur intégration dans l'économie mondiale (article 35 § 2).

Le champ d'application de ces nouveaux accords sera probablement très large. Au-delà du commerce des marchandises, ils devraient également concerner les échanges de services (article 41 § 4). L'accord conclu entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud pourrait être pris comme modèle pour ces futurs accords[57].

La négociation de ces accords a commencé en septembre 2002. Ils devraient entrer en vigueur le 1er janvier 2008, à moins que les parties ne conviennent de dates plus rapprochées (article 37 § 1er). Cette hypothèse semble peu probable, eu égard aux graves conséquences que ces accords auront pour les économies des pays ACP[58]. Les parties se sont réservées un calendrier

[55] Cf. § 2.2.2. c).

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

[57] Voir F. MATAMBALYA et S. WOLF, « The Cotonou Agreement and the challenges of making the new UE-ACP trade regime WTO compatible », *Journal of World Trade* 2001, p. 126.

[58] Cf. § 3.

de négociations suffisamment long pour qu'il puisse être tenu compte dans les accords de partenariat de toutes les particularités des pays ACP partenaires. Pendant la période de négociations, le système actuel de préférences unilatérales restera en vigueur[59].

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

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

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

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

L'accord prévoit également la possibilité d'établir une différenciation entre les partenaires ACP (article 35 § 3). Cela implique que certains de ces accords de partenariat, conclus avec des pays particulièrement sensibles[60] pourraient bénéficier de calendriers de libéralisation plus

[59] Cf. § 2.2.2. b).

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

avantageux. En raison des règles de cumul de l'origine, il est toutefois peu probable que des mécanismes de différenciation seront mis en place entre pays au sein d'un même accord[61].

La convention prévoit enfin que la Communauté examinera en 2004 la situation des pays ACP non PMA qui ne s'estimeraient pas en mesure de négocier un accord de partenariat économique. Elle étudiera alors toutes les alternatives possibles, afin de doter ces pays d'un cadre commercial propre conforme aux règles de l'OMC (article 37 § 6). Parmi ces alternatives, une révision du SPG communautaire est envisageable. Il ne faut cependant pas oublier que, par nature, le SPG bénéficie à tous les pays en développement (seuls les PMA pouvant se voir réserver un traitement plus favorable). Les préférences spécifiques accordées aux pays ACP risqueraient par conséquent d'être annihilées dans ce cadre[62].

b) *Le système transitoire*

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

La convention de Lomé a toutefois pris fin le 29 février 2000, et avec elle la dérogation à l'application de la clause de la nation la plus favorisée adoptée par le GATT en 1994. La non-prolongation de cette dérogation exposait la communauté européenne à une nouvelle condamnation de l'OMC. Une demande de prolongation de la dérogation fut par conséquent introduite. Elle fut adoptée en novembre 2001 à l'occasion de la conférence ministérielle de Doha[63]. Cette nouvelle dérogation prendra fin le 1er janvier 2008, avec l'entrée en vigueur des accords de partenariat économique.

---

[61] Voir F. MATAMBALYA et S. WOLF, « The Cotonou Agreement and the challenges of making the new UE-ACP trade regime WTO compatible », *Journal of World Trade* 2001, p. 127.

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

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

Les protocoles sur les bananes, le sucre et la viande bovine sont également maintenus en vigueur à titre transitoire (protocoles n° 3,4 et 5 à l'annexe V à la convention)[64].

c) *Le cas particulier des pays les moins avancés*

39 pays ACP font partie des pays les moins avancés. Ils peuvent par conséquent bénéficier d'un traitement plus favorable en vertu de la décision sur le traitement plus favorable accordé aux pays en développement adoptée en 1979 au sein du GATT à l'issue des négociations du Tokyo Round[65].

L'article 37 § 9 de la convention prévoyait que la Communauté européenne entamerait en 2000 un processus visant à assurer l'accès en franchise de droits de douane à l'essentiel des produits originaires de l'ensemble des PMA. Adoptée en février 2001, l'initiative *everything but arms* répond à cet objectif, en supprimant totalement les droits de douane sur l'ensemble des marchandises originaires des PMA, à l'exception des armes[66]. L'initiative *everything but arms* prévoit cependant une période transitoire pour trois produits sensibles, à savoir les bananes, le riz et le sucre. La libéralisation de leur régime d'importation aura lieu progressivement, entre 2002 et 2006 pour les premières, entre 2006 et 2009 pour les deux autres produits.

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

d) *Les rapports entre commerce, environnement et normes de travail*

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

Dans le domaine de l'environnement, les parties conviennent simplement de renforcer leur coopération (articles 32 et 49). Il est intéressant de noter qu'il n'est plus question maintenant

[64] Pour le sucre et la viande bovine, voir également les articles 13 et 14 de l'annexe V à la convention.
[65] *I.B.D.D.,* supp. n° 26, p. 223.
[66] Règlement 416/2001 CE (*JOCE* 2001, L 60/43), prorogé par l'article 9 du règlement 2501/2001 CE portant application d'un schéma de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1er janvier 2002 au 31 décembre 2004 (*JOCE* 2001, L 346/1).

que de « prendre en considération les questions liées au transport et à l'élimination des déchets dangereux » (article 32 § 1er d). La Communauté ne prend pas d'engagement ferme de ne plus exporter de déchets dangereux vers ses partenaires ACP.
Dans le domaine des normes de travail, les parties réaffirment leur engagement en ce qui concerne les normes de travail définies par l'OIT. Elles rappellent toutefois que les normes de travail ne doivent pas être utilisées à des fins protectionnistes (article 50 § 3).

2.3. Les dispositions financières

Les protocoles financiers annexés à la convention sont chaque fois conclus pour une période de cinq ans. Le premier protocole financier prévoit une aide globale d'un montant de 15 milliards 200 millions d'€ : 13 milliards 500 millions d'€ au titre du 9e FED[67] et un montant maximal d' 1 milliard 700 millions d'€ accordé par la Banque européenne d'investissement sous forme de prêts sur ses ressources propres.

a) *La responsabilisation des Etats bénéficiaires*

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

b) *Les nouveaux instruments*

Les instruments composant le FED ont été rationalisés, afin de renforcer la cohérence de l'aide communautaire. Les ressources sont dorénavant regroupées en deux instruments. Le premier est « l'enveloppe de soutien au développement à long terme », qui recouvre 10 milliards d'€. Gérée conjointement par la Commission et l'Etat ACP concerné, elle reprend notamment toutes les aides non remboursables. Elle est subdivisée en deux parties. La première reprend toutes les aides programmées (appui aux réformes macroéconomiques, aux politiques sectorielles et aux réformes institutionnelles), conformément à l'annexe IV à la convention. La seconde sert à couvrir des besoins imprévus, notamment l'atténuation de la

[67] Soit une augmentation très faible par rapport aux 13,3 milliards d'€ prévus dans le 8e FED.

fluctuation des recettes d'exportation[68]. Il est important de noter que les systèmes STABEX et SYSMIN ne sont pas prolongés. Il s'agit simplement de reconnaître l'existence de besoins spécifiques liés à une dépendance particulière à l'égard des produits de base[69].

Le second instrument financier est la « facilité d'investissement ». Gérée par la Banque européenne d'investissement, elle a pour objectif de promouvoir le développement du secteur privé dans les pays ACP. Elle peut intervenir par le biais de prêts, de prises de participation dans des entreprises ACP ou de garanties à l'investissement[70].

c) *Les procédures*

Au début de chaque période couverte par un protocole financier, les pays ACP désireux de bénéficier de subventions dans le cadre de celui-ci doivent établir, de commun accord avec l'Union, une « programmation » reprenant une stratégie de coopération. Celle-ci doit décrire les plans de développement prévus, ainsi que les aides financières demandées[71]. Les programmations intéressant deux ou plusieurs Etats ACP, ou un organisme régional dont au moins deux Etats ACP sont membres, peuvent elles aussi bénéficier d'aides financières[72]. Dans tous les cas, les décisions de financement sont prises par la Commission et font l'objet d'une convention de financement[73].

2.4. Les dispositions politiques

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

a) *Le maintien des institutions existantes*

Les trois institutions créées dans le cadre de la convention de Lomé sont maintenues. Le comité des ministres est composé des membres du Conseil de l'Union, de membres de la Commission et d'un membre du gouvernement de chaque Etat ACP associé. Il mène le dialogue politique, adopte les orientations de politique générale et prend les décisions nécessaires pour la mise en œuvre de la convention (article 15). C'est notamment lui qui doit

[68] Voir également l'article 68 de la convention et les articles 8 à 11 de l'annexe II à la convention.
[69] Voir à ce sujet B. PETIT, « Les enjeux de la négociation post-Lomé », *Revue du marché commun et de l'Union européenne* 1999, p. 14.
[70] Voir l'annexe II à la convention.
[71] Voir les articles 1 à 5 de l'annexe V à la convention.
[72] Voir les articles 6 à 14 de l'annexe V à la convention.
[73] Articles 16 et 17 de l'annexe V à la convention.

se prononcer sur l'accession de nouveaux Etats à la convention (article 94). Il doit également tenter de trancher les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de la convention (article 98).

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

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

b) *L'ouverture à la société civile*

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

2.5. Les autres dispositions

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

travail, de rémunération et de licenciement (article 13 § 3), et l'insertion de dispositions sur la réadmission automatique des illégaux (article 13 § 5 c).
La convention prévoit également la conclusion d'accords séparés dans le domaine des technologies de l'information (article 43), de la reconnaissance des normes (article 47), de la pêche (article 53), de la sécurité alimentaire (article 54) et de la protection des investissements (articles 78 de la convention et 15 de l'annexe II à la convention).

Section III : L'avenir des relations entre la Communauté et les pays ACP : Prévention des conflits et gestion des crises

En premier lieu, on ne peut que noter la rupture assez nette qui se produit au sein du groupe des pays ACP. La moitié d'entre eux, soit 39 pays, font partie du groupe des pays les moins avancés. Ils ne sont par conséquent pratiquement pas concernés par l'aspect commercial de la convention de Cotonou. Leurs échanges avec la Communauté vont en effet dorénavant se passer exclusivement dans le cadre du Système des préférences tarifaires généralisées (SPG) de celle-ci où, depuis l'initiative *everything but arms*, ils jouissent d'une suppression complète des droits de douane, non réciproque sur leurs exportations à destination de la Communauté. Ces 39 pays continuent cependant à faire partie de la convention de Cotonou, essentiellement pour ses aspects de coopération financière.
Les 38 autres pays ACP vont devoir conclure avec la Communauté européenne des accords de partenariat économique. Ceux-ci risquent fort de leur être défavorables. En premier lieu, les pays ACP vont progressivement perdre une grande partie de leurs recettes douanières. Or, celles-ci constituent une partie souvent importante, sinon essentielle, de leur budget. Les fonds affectés à la coopération financière dans le cadre de la convention de Cotonou devront impérativement tenir compte de cet aspect, sous peine de voir les pays ACP connaître des difficultés budgétaires très importantes. Or, la dotation du 9^{e} FED est pratiquement inchangée par rapport au 8^{e} (13,5 milliards d'€ contre 13,3 milliards). Les pays ACP risquent par conséquent de connaître de graves problèmes de trésorerie lorsque les accords de partenariat entreront pleinement en vigueur.
Dans la logique du système, cette baisse des recettes fiscales devrait être contrebalancée par une augmentation des recettes internes dues à la croissance de la production sur les territoires ACP. Or, il est justement à craindre que la libéralisation n'entraîne un étouffement de la

production locale. Celle-ci s'est souvent développée à l'abri de barrières tarifaires élevées qui la mettait à l'abri de la concurrence internationale. La suppression de ces barrières va mettre en concurrence les marchandises communautaires avec la production locale. Les pays ACP auront certainement besoin d'adopter des mesures de protection de celle-ci. L'article XVIII du GATT prévoit certes la possibilité d'imposer des barrières aux échanges, mais uniquement pour protéger les industries naissantes. Des branches d'activité antérieures à la libéralisation ne pourront par conséquent pas invoquer cette disposition. Les accords de partenariat eux-mêmes contiendront probablement des clauses de sauvegarde. Il est encore trop tôt pour savoir si elles pourront être utilisées efficacement pour protéger les secteurs d'activité fragilisés par la libéralisation des échanges.

Un mot enfin sur les préférences. Elles ont tendance à diminuer au fur et à mesure des différends rounds de désarmement tarifaire. A l'heure actuelle, des droits de douane élevés subsistent dans certains secteurs d'intérêt majeur pour les pays en développement, à savoir l'agriculture et les produits textiles. Pendant longtemps, toutefois, ces deux secteurs étaient également exclus (en tout ou en partie) du bénéfice des schémas préférentiels de la Communauté. L'initiative *everything but arms* a fondamentalement changé cette donnée, puisqu'elle accorde aux PMA une franchise de droits de douane sur toutes leurs exportations à destination de la Communauté. Les résultats ne se sont pas faits attendre. En quelques mois, le commerce des PMA à destination de la Communauté a augmenté de 15 %[74]. Cet instrument semble par conséquent en mesure de contribuer au développement des Etats bénéficiaires.

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

Les pays du tiers monde subissent de toute façon des pressions très importantes au sein de l'OMC pour libéraliser leurs régimes d'importation. La conclusion des accords de partenariat

[74] Source : EUROSTAT.

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

Face aux « zones d'ombre » de la mondialisation, la prévention des conflits et la gestion des crises sont au cœur des relations internationales. Dans ce domaine, l'UE doit jouer un rôle privilégié. D'abord, parce que la construction européenne est un modèle de pacification et de stabilisation : en approfondissant son élargissement à l'Est et en promouvant les efforts d'intégration dans d'autres régions (Mercosur), elle montre que la paix passe par des solidarités de fait, notamment économiques. L'Union a aussi développé de nombreux instruments au service de la prévention des conflits : politique de développement, actions de sortie de crises (constructions d'écoles, de chemins de fer, d'infrastructures sanitaires).

L'Union aurait décidé, récemment, de privilégier une approche intégrée de la prévention des conflits, afin de favoriser la stabilité dans tous ses aspects : démocratique, économique, social, etc. ; mais force est de constater que la récente détérioration de la sécurité au Darfour et l'agonie du processus de paix dans la région des grands lacs n'incitent pas à l'optimisme. Sans oublier que la recherche d'une solution politique à la crise en Côte d'Ivoire est placée sous l'égide de l'Union Africaine avec comme aiguillon la résolution 1572 (2004) adoptée par le conseil de sécurité de l'ONU, approuvant ainsi les accords de Linas Marcoussis et d'ACCRA III.

Enfin l'Union a émis le souhait d'intervenir plus activement dans la gestion civile des crises. Rappelons qu'un mécanisme de réaction rapide a été créé en février 2001 et une cellule de crise mise en place durant l'été de la même année 2001.

PREMIERE PARTIE

Le bouleversement du dispositif conventionnel entre l'U.E. et les Etats ACP : l'exigence d'une bonne gouvernance.

L'avenir de la coopération UE – ACP s'inscrit désormais dans les orientations politiques correspondant aux conclusions que la Commission européenne avait tirées du débat sur le Livre Vert depuis 1996-1997[75]. Les réflexions de la Commission s'articulent autour de cinq orientations :

- renforcer la dimension politique et revitaliser le partenariat avec les ACP,
- recentrer la coopération sur l'objectif de lutte contre la pauvreté, dans le cadre d'une approche intégrant les dimensions politiques, économiques, sociales et environnementales du développement durable,
- ouvrir la coopération au partenariat économique dans le but d'aider les pays ACP à mieux s'intégrer, de façon progressive, dans l'économie mondiale,
- revoir fondamentalement les modalités pratiques de gestion et les instruments de la coopération financière, dans un souci d'efficacité,
- préserver l'intégrité du groupe ACP : la tenue à Libreville du premier Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement ACP en novembre 1997 a montré l'importance que les partenaires attachent à leur solidarité ; en même temps, l'introduction d'un principe de différenciation, notamment sur une base régionale, a été reconnue comme une nécessité afin de mieux répondre aux besoins et aux ambitions de chacun.

[75] Cf. Commission européenne, la Coopération UE-ACP en 1997. Les enjeux de la négociation post-Lomé, Direction Générale du Développement, Bruxelles, 1998.

Le 23 juin 2000[76] est à inscrire dans les annales des relations entre l'Union européenne et ses partenaires ACP comme une date importante et un moment historique. En effet, elle scelle un quart de siècle de coopération entre plusieurs partenaires du Nord et du Sud, liés pour la plupart par des liens historiques, et consacre par la même occasion le début d'une ère nouvelle.

Cette nouvelle ère de coopération, voulue sous le signe de l'espoir et du réalisme, prend en compte la longue expérience acquise au cours des années du « système Lomé », mais également l'adaptation de la coopération à un monde en mutation.

Toutefois si les deux parties ont entendu donner une nouvelle impulsion à leur coopération ; celle-ci s'inscrit aussi dans la logique du changement comme étant l'aboutissement d'un long processus de négociations entamées dix-huit mois auparavant.[77]

Le monde est en profonde mutation. L'effondrement du bloc de l'Est et la fin de la guerre froide ont bouleversé la scène politique et économique internationale, ouvrant la voie à une coopération renforcée fondée sur des valeurs et des principes communs conduisant aussi à un remodelage des intérêts géostratégiques.

Au plan économique, l'extension de l'économie de marché et la fin des relations exclusives ou privilégiées ont modifié les conditions de l'offre et de la demande sur les marchés internationaux. La conclusion des négociations commerciales, à l'origine de la création de l'OMC, crée un contexte multilatéral nouveau, accélérant le processus d'insertion des Pays ACP dans l'économie mondiale.

Au plan politique, l'exigence d'un dialogue approfondi intégrant plusieurs domaines de la coopération tels que la bonne gouvernance, la prévention et la gestion des conflits à côté des principes de la démocratie de l'Etat de droit et des Droits de l'Homme, entraîne la réforme en profondeur du partenariat UE-ACP.

Depuis la mise en place de la coopération CE-ACP, le contexte international a connu des changements sans précédents dont quatre aspects illustrent l'importance :

[76] Date de signature de l'Accord de Cotonou, véritable instrument de droit conventionnel. C'est dire que les Etats signataires sont juridiquement tenus de l'appliquer, sous condition d'une procédure de règlement des différends.

[77] La convention de Lomé a fait l'objet d'adaptations successives tous les cinq ans, qui ont permis d'ajuster le dispositif en fonction des évolutions économiques et politiques, d'introduire des nouveaux instruments de coopération et de fixer de nouvelles priorités. Le texte de la Convention de Lomé IV telle que révisée par l'Accord signé à Maurice le 4 novembre 1995 a été publié dans " Le courrier ACP- UE ", n° 154 de janvier-février 1996.

La globalisation économique et l'interdépendance, l'accélération de la diffusion des innovations technologiques, la rupture des tendances démographiques, mais surtout la fin de la guerre froide et l'émergence d'un monde multipolaire.

Alors que l'Union européenne est engagée dans une phase importante d'approfondissement du processus d'intégration, elle subit en même temps une transformation identitaire[78] liée à son élargissement à l'Est.

Cet élargissement à l'Est appelle des interrogations légitimes de la part du Sud quant aux efforts particuliers qu'auront à faire l'Union et ses Etats membres pour faire partager ses valeurs de solidarité et de coopération.

Dans ce nouveau contexte une nouvelle dynamique à la mesure des changements mondiaux doit servir d'aiguillon (ligne directive) à la relation de partenariat entre l'Union européenne et les Etats ACP.

La fin de la guerre froide donna à la politique de coopération au développement une dimension stratégique en institutionnalisant un partenariat de type nouveau avec en toile de fond la valorisation du mécanisme de la coopération décentralisée.

[78] Voir Théodore Georgopoulos et Sylvere Lefevre : « La commission après le traité de Nice : métamorphose ou continuité ? » in RTDE, 37 (3), juillet-septembre 2001, pp. 597-608.

TITRE I : Une dynamique nouvelle à la mesure des changements mondiaux : nouveaux acteurs, nouveau partenariat.

Sur la base de ces orientations, les réflexions de la Commission, telles qu'elles ont été précisées dans sa proposition de mandat de négociation soumise au Conseil début février 1998, peuvent être évoquées par rapport à six aspects fondamentaux.

1. Faire en sorte que la coopération au développement contribue à une politique globale de paix et de stabilité.

Une telle ambition comporte une série d'implications :

- L'objectif de favoriser l'éclosion d'un environnement politique stable et démocratique figure très haut sur l'agenda, dans toutes ses composantes : respect des droits de l'Homme, démocratie, Etat de droit, bonne gestion des affaires publiques, participation et promotion d'un mode de développement équitable et orienté vers des objectifs à caractère social,
- Cette approche doit être menée en utilisant l'ensemble des instruments du futur partenariat, c'est-à-dire le dialogue politique et la coopération au développement,
- Dans cette optique, l'approfondissement nécessaire du dialogue politique et son élargissement à tout sujet d'intérêt général, régional ou bilatéral, constituent des éléments fondamentaux,
- L'importance que la Communauté attache à la prévention des conflits et à une approche « *peace-building* » représente également, dans ce contexte, une considération essentielle.

2. Recentrer le partenariat sur l'objectif d'éradication de la pauvreté en cohérence avec les deux autres objectifs du Traité, qui visent respectivement le développement économique et social durable et l'intégration progressive des PVD dans l'économie mondiale.

A cet égard, il s'agit de refléter les conclusions du vaste débat engagé sur la base du Livre Vert : la lutte contre la pauvreté s'impose comme un objectif central, dans le cadre d'une approche axée sur le développement durable, passant par la croissance économique et le développement du secteur privé (formel et informel, urbain et rural), l'élimination des discriminations à l'encontre des femmes, l'accès pour tous à la santé, à l'éducation, la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles.

3. Développer une vision plus stratégique de la coopération UE-ACP ;

- Dans l'esprit de la Commission, l'appui communautaire aux stratégies de développement des ACP devrait s'articuler essentiellement autour des principes suivants :
  - concentration sur quelques domaines prioritaires définis pays par pays,
  - coordination renforcée avec les autres intervenants, en particulier les Etats membres de l'UE et les institutions et organisations multilatérales,
  - adaptation régulière des priorités pour tenir compte de l'évolution des besoins et des résultats,
  - prise en compte systématique de l'objectif visant à développer les capacités locales tout en contribuant à la modernisation et à l'amélioration du cadre institutionnel nécessaire au fonctionnement d'une société démocratique et d'une économie de marché.

- Le volet commercial actuel de Lomé se limite pratiquement à l'octroi de préférences tarifaires. A l'avenir, le lien entre les deux volets « aide » et « commerce » devrait être renforcé, notamment :
  - par une extension de la coopération pour appuyer le développement des capacités des ACP dans les « domaines liés au commerce » (*« trade-related issues »* dans le jargon de l'OMC), ce qui concerne par exemple :
    . la protection de la propriété intellectuelle, industrielle et commerciale,
    . les convergences en matière de normalisation et de certification,
    . la politique de protection des consommateurs,
    . le respect d'un minimum de normes sociales.
  - par une intensification des appuis de la Communauté au développement du secteur privé, notamment par la mise en place d'un cadre macro-économique, réglementaire et légal favorable à l'investissement (interne mais aussi étranger),
  - par une concordance entre l'appui que l'aide communautaire peut apporter aux efforts des ACP en matière d'intégration régionale et les propositions de la Commission de négocier des accords de partenariat économique régionalisés.

4. Promouvoir des propositions de coopération économique et commerciale novatrices.

Ces propositions tiennent compte du nouveau contexte global découlant des accords du cycle de l'Uruguay et de la mise en place de l'OMC. Il en résulte notamment que le régime commercial devra être rendu compatible avec les dispositions de l'OMC. A cet égard, l'option

que la Commission entend privilégier est l'établissement de zones de libre-échange, tout en ménageant une indispensable progressivité sous forme de périodes de transition ; dans cette optique, l'objectif recherché pourrait être atteint à l'horizon 2015.

Ces propositions tiennent également compte de l'analyse du passé, et en particulier de la constatation selon laquelle les préférences unilatérales accordées dans le cadre de Lomé n'ont pas empêché un recul de la part de marché des ACP sur le marché européen.

Enfin, une préoccupation importance qui sous-tend les propositions de la Commission dans ce domaine est d'encourager l'investissement privé. La plupart des ACP n'ont pas bénéficié de l'accroissement des flux internationaux de capitaux privés observé ces dernières années en direction d'autres régions en développement. Une série d'éléments sont en cause, en particulier le degré d'instabilité aussi bien politique qu'économique ressentie par les opérateurs. Assurer une meilleure prévisibilité des politiques économiques et commerciales constitue donc un élément essentiel à cet égard. Aussi, l'ancrage dans des zones de partenariat économique avec l'UE peut-il largement y contribuer.

5. Elargir le partenariat à une large gamme d'acteurs.

- Cet élargissement, qui concerne différents niveaux, consisterait à :
  - associer les interlocuteurs économiques, sociaux et ceux de la société civile en général au dialogue sur les politiques et à l'établissement des priorités de la coopération communautaire,
  - appuyer le développement des capacités de ces différents acteurs, de même que leur capacité à s'organiser,
  - soutenir des actions de coopération décentralisée.
- Cet élargissement correspond au souci de prendre en compte les évolutions en cours dans les ACP. Le principe sera d'appuyer les efforts de démocratisation, de mise en place des mécanismes de dialogue entre les gouvernements et leurs sociétés civiles, ainsi que les efforts de décentralisation administrative et financière de plus en plus répandus, notamment en Afrique.
- Enfin, cet élargissement permettra de prendre en compte la dimension locale du développement et, par là, d'augmenter l'efficacité de l'aide.

6. Procéder à une réforme fondamentale des instruments et des modes de gestion de la coopération financière.

En premier lieu, il s'agirait de rationaliser les instruments existants. Cette rationalisation consisterait notamment à prévoir une refonte en trois enveloppes de la dizaine d'instruments actuellement en vigueur.

En deuxième lieu, un nouvel accent serait mis sur la programmation, avec un système d'allocation des ressources en fonction des besoins et des mérites, ces derniers étant à apprécier en termes de performance et de bonne gestion. Dans ce contexte, le programme indicatif devrait faire l'objet d'un suivi permanent et être revu périodiquement, à la lumière de l'évolution de la situation du pays, de sa performance et de l'état de préparation de ses opérations futures. Cette révision porterait tant sur les ressources que sur les interventions envisagées et la nature de l'aide.

En troisième lieu, il conviendrait d'amorcer une évolution vers des appuis sectoriels et de substituer progressivement la notion de contrat à celle de conditionnalité.

Enfin, il s'agirait de promouvoir une approche différenciée susceptible d'assurer une gestion plus efficace, notamment au travers d'une décentralisation et d'interventions plus proches du terrain.

CHAPITRE I : La nécessité d'adapter l'Accord de Cotonou aux réalités contemporaines.

Cette adaptation passera nécessairement par la clarification d'une chose. Le développement des pays A.C.P. et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (O.M.D.) est en tout premier lieu la responsabilité des pays A.C.P. en particulier et ceux en développement en général. Ils doivent assumer leur responsabilité et prendre en main leur propre destin.

L'UE a exprimé son engagement formel pour la réalisation des O.M.D. et a développé un rôle de leader dans la lutte contre la pauvreté globale. L'UE s'est aussi engagée à honorer les promesses faites à Monterrey en 2002 en ce qui concerne l'augmentation de l'aide[79].

Il faut insuffler un nouvel espoir et élan aux millions de pauvres dans le monde. Un saut quantitatif pour ce qui concerne aussi bien l'échelle d'action que les ambitions est nécessaire, à la fois en termes de ressources et de politiques.

Un cadre international doit se traduire dans la stratégie Europe / A.C.P. Au printemps 2005, la commission européenne a présenté aux Etats membres un « paquet » de propositions pour :

- la grande ligne politique et sa déclinaison sur l'Afrique,
- le financement et l'efficacité de l'aide,
- la cohérence des diverses politiques au service du développement.

L'adaptation de l'Accord de Cotonou aux réalités contemporaines est nécessaire.

- Le point de départ, c'est bien sûr que le monde a changé. Inutile de revenir sur cette date fatidique du 11 septembre. La complexité nouvelle des problèmes sécuritaires, l'importance croissante des questions environnementales, l'ampleur du VIH / SIDA, l'accélération de la mondialisation, les risques accrus de clashes culturels et la protection des minorités culturelles pour ne citer que quelques exemples.
- Tout aussi important, le développement a changé. Le consensus international sur le développement (avec la définition des OMD) est une grande première. Les engagements pris à Monterrey sur le financement du développement, à Doha sur le Commerce, à Johannesburg sur le développement durable doivent être honorés. Le débat est de plus en plus intense sur l'efficacité de l'aide.

[79] Cf. Discours de Louis Michel, commissaire européen au développement et aide humanitaire au Collège d'Europe, « La contribution de l'UE aux objectifs du Millénaire au travers de sa politique de développement », Bruges, 10 mars 2005.

- Troisièmement, l'Europe a changé. Loin d'être statique, l'UE est dynamique et offre un cadre de coopération tout à fait unique. De nouvelles priorités politiques sont apparues dans une union élargie (politique de voisinage, stratégie pour la sécurité et projet de traité simplifié). Au niveau européen, il faudra repositionner la politique de développement par rapport aux autres grandes initiatives prises dans le cadre de l'action extérieure.

Section I : L'institutionnalisation d'une coopération décentralisée.

La politique d'aide aux pays en voie de développement n'est plus une exclusivité de l'Etat. De nombreuses collectivités territoriales sont désormais engagées dans cette voie, profitant de la liberté que leur accordent les lois de la décentralisation. L'Etat ne s'offusque pas de cet engagement ; mieux, il l'encourage, comme en témoigne une déclaration du Ministre de la Coopération M. Jacques Pelletier : installant le 5 juillet 1989 la commission de la coopération décentralisée pour le développement, ce dernier estimait notamment que « les collectivités peuvent apporter des solutions originales et mobiliser des moyens nouveaux » ; allant plus loin, le ministre esquissait même un partage des rôles entre l'Etat et ses collectivités territoriales en indiquant que « si l'Etat seul peut agir pour un plus juste prix des matières premières ou pour un règlement plus équitable de la question de la dette, les élus ont une sensibilité et un savoir-faire dans les domaines de la santé, de l'action sociale, du développement économique local, de la gestion des équipements urbains qui échappent parfois à l'Etat »[80]. En outre, l'actualité montre combien les élus locaux ont su être rapidement efficaces en matière d'aide humanitaire face à des situations tragiques en Afrique Noire.

Cette nouvelle forme de coopération permet, d'une part de noter une certaine complémentarité de l'action entre l'Etat et les collectivités territoriales et d'autre part, de distinguer plusieurs niveaux d'action.

[80] *Le Monde,* 7 juillet 1989, p.8.

Paragraphe 1 : Le cadre juridique et politique de la coopération décentralisée U.E-A.C.P.

Les organismes de coopération, qu'ils possèdent ou non la personnalité juridique, se sont développés parallèlement à la construction européenne et au transfert de compétence de l'Etat vers les collectivités territoriales.

L'évolution historique de la relation entre l'Europe et les Pays A.C.P. montre qu'elle ne s'est pas réalisée en vase clos mais au contraire en tenant compte des avancées de la construction européenne et de l'évolution du contexte international global.

Par ailleurs on ne comprendrait évidemment rien à l'évolution du partenariat entre l'Europe et les pays ACP sans tenir compte du contexte du nouvel ordre économique international (L'organisation des échanges internationaux dans le cadre de l'OMC) ou encore de la fin de la guerre froide (révision de Lomé IV) ou enfin des effets de la mondialisation (livre vert, Accord de Cotonou). Ainsi est-on passé en plus de quarante ans d'un partenariat principalement économique et commercial à une coopération plus globale intégrant les questions politiques.

C'est en vertu du principe de libre administration que la coopération décentralisée est considérée comme un moyen d'exercice de compétences transférées aux collectivités territoriales.

C'est ainsi qu'en France la liberté des collectivités territoriales à mener des actions de coopération décentralisée – en vertu de ce principe de libre administration, énoncé par l'article 72 de la Constitution – est conditionnée par une autorisation légale. C'est dans cette optique que le législateur a voté la loi du 6 février 1992 autorisant les collectivités territoriales non seulement à signer des conventions de coopération mais également à intégrer des organismes de droit étranger.

Cependant, à côté des règles de droit interne spécifique à chaque Etat tant européen que du Sud il existe aujourd'hui une convention dénommée Accord de Cotonou, véritable traité international, qui s'attache à régir les relations entre collectivités et autorités territoriales de nationalités différentes du Nord et du Sud.

A. Les fondements juridiques classiques de la coopération décentralisée

Aujourd'hui les collectivités locales revendiquent de plus en plus une liberté d'action dans les domaines relevant de leurs compétences. Les relations extérieures des collectivités locales ont à la fois des fondements internes et des fondements internationaux. Ce qui explique que le développement et la mise en œuvre d'instruments de coopération décentralisée ne peut se faire que dans le respect des normes. [81]

Il convient de se pencher sur le fondement constitutionnel implicite du principe de la libre administration dont l'article 72 de la Constitution française est le modèle référentiel. [82] Ensuite on verra que l'Accord de Cotonou qui est un traité international est venu consacrer explicitement ce que le législateur, en France, a reconnu en des lois subséquentes des 6 février 1992[83], 4 février 1995[84], 25 juin 1999[85], 2 janvier 2002[86] et mars 2003[87].

1. Un fondement constitutionnel implicite reposant sur le principe de la libre administration.

Le principe de la libre administration est un principe qui permet aux collectivités territoriales de s'administrer librement. Il reste toutefois à en donner la signification avant de s'attacher à déterminer le contenu de ce principe à valeur constitutionnel.

---

[81] Christian Autexier, « L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République », RDP, 1981, p. 607.

[82] Cf. article 72-2 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui énonce que « Les collectivités territoriales s'administrent par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. »

[83] Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République ; Titre IV « De la coopération décentralisée », articles 130 à 134, JORF du 8 février 1992, p. 2064.

[84] Loi d'orientation n° 99-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire qui a inspiré les articles 133-1 et 133-2 dans le IV titre de la loi de 1992, JORF du 5 février 1995, p. 1974.

[85] Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire n° 95-533 du 25 juin 1999, JORF du 29 juin 1999, p. 9515.

[86] Loi n° 2002-1 du 2 janvier 2002 tendant à moderniser le statut des société d'économie mixte locales, JORF du 3 janvier 2002, p. 121.

[87] La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 s'inscrit dans cette perspective. En effet si l'article 1er de la Constitution persiste à dire que « La France est une République indivisible ». Aussitôt après le même article n'hésite pas à proclamer que la République bénéficie d'une « organisation décentralisée ». Autrement dit, ce mode d'organisation de l'Etat concilie l'autonomie des collectivités territoriales avec une action politique et administrative unifiée.

a. La signification du principe de libre administration

Le 23 mai 1979, le Conseil Constitutionnel français, dans une décision importante, avait affirmé que le principe de la libre administration des collectivités locales a une valeur constitutionnelle.[88]

Cette valeur constitutionnelle du principe de la libre administration des collectivités locales a été réaffirmé par le même Conseil dans d'autres décisions, toutes aussi importantes, relatives aux lois d'accompagnement de la décentralisation.[89]

Ce principe signifie que les collectivités territoriales bénéficient de la capacité à gérer les affaires de leur compétence au moyen d'un budget propre et par un conseil élu dans le respect des lois de la République. L'article 72 de la Constitution française, qui énonce que : « Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi », permet dans une certaine mesure aux collectivités locales de gérer de façon autonome leurs affaires propres. Autrement dit leur possibilité de mener une action extérieure est donc indissociable de la liberté qui leur est reconnue par l'article 72-2 de s'administrer librement.

Ce fondement juridique de l'action extérieure des collectivités locales identifié à l'article 72-2 de la Constitution a donné suite à un intéressant débat doctrinal quant à la licéité des actions prises par ces dernières dans le domaine de la coopération décentralisée.

Ainsi selon Y. Luchaire « la capacité de libre administration », reconnue à l'article 72-2 de la Constitution aux collectivités locales, … « peut être restreint par la loi. »[90] Alors que Christian Autexier estime que « la licéité de l'action extérieure des collectivités territoriales est en relation avec le principe constitutionnel de libre administration. »[91]

Ils sont tous les deux arrivés à la conclusion que l'absence de véritable législation sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises n'est pas un vide juridique. Car si l'article 72-2 n'autorise pas de facto, il n'interdit pas pour autant une action de coopération décentralisée menée par une collectivité locale.[92]

---

[88] Décision du Conseil Constitutionnel du 23 mai 1979, n° 79-104, « Territoroire de Nouvelle Calédonie. »

[89] Décision du Conseil Constitutionnel du 25 février 1982, n° 82-138, « Loi relative au statut de la Corse » ; 30 janvier 1984, n° 84-168, « Loi relative à la fonction publique territoriale »

[90] Yves Luchaire, « Fondement juridique des relations extérieures des régions françaises », Colloque de Reims 1988, op. cit., pp. 211-218.

[91] Ch. Autexier, « La licéité de l'action extérieure des collectivités territoriales et la préservation des intérêts nationaux », Colloque de Reims 1988, op. cit. p. 249.

[92] Colloque de Reims 1988, Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone, op. cit. pp. 247-260.

Dans le cadre de la coopération décentralisée, il faut souligner que les règles applicables sont au nombre de quatre : le respect de la libre administration, le sens de l'intérêt public qui doit inspirer les initiatives, le principe de spécialité qui impose aux collectivités d'agir dans le cadre de leurs compétences qui leur sont reconnues par la loi et l'information systématique du gouvernement au travers de ses représentants locaux.

b. Le contenu du principe de la libre administration

Il n'est point besoin de rappeler que la capacité des collectivités locales à poursuivre des actions extérieures se heurte à la notion de souveraineté. Celle-ci, étant liée au principe d'unité, constitue le fondement de l'intervention étatique dans l'ordre international. Mais dans l'ordre interne cette capacité des collectivités locales à agir pourrait aussi trouver son fondement sur le principe de la clause générale de compétence. [93] Celle-ci signifie que les collectivités locales sont compétentes dans tous les domaines qui ont un intérêt public local. [94] Les collectivités territoriales s'administrent librement dans les conditions prévues par les lois de la République et peuvent intervenir non seulement dans leurs propres domaines de compétence mais à chaque fois que l'intérêt public local l'exige. [95] La notion d'intérêt public local étant consubstantiel au principe de libre administration peut bel et bien servir une base juridique à une intervention extérieure des collectivités locales ou de leurs groupements.
Dans ce sens une collectivité locale ne peut certes pas prendre part à l'élaboration et à la signature d'un accord international ou participer à des relations diplomatiques. Mais la Constitution ne lui interdit pas de négocier des accords portant sur des intérêts locaux dans le cadre de relations relevant de la coopération décentralisée. L'exercice des compétences dévolues aux collectivités locales peut même conduire ces dernières à dépasser la frontière lorsque l'intérêt public local l'exige,[96] notamment dans le domaine culturel.

[93] La clause générale de compétence résulte des articles L-2121-29 (pour les communes), L-3211-1 (pour les départements), L-4221 (pour les régions). C'est un mode complémentaire de détermination des compétences des collectivités territoriales.
[94] J-C Donence, « La notion d'affaire locale », Encyclopédie des collectivités locales, Dalloz, p. 6020.
[95] L'article L121-26 du Code Général des Collectivités Territoriales dans son premier alinéa dispose que « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». L'article 23 de la loi du 2 mars 1982 « Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département ». De même l'article 59 alinéa 2 de la même loi « Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région ».
[96] Jean-Pierre Collin, « Droit international et coopération décentralisée » in Colloque de Reims, op. cit., pp. 95-102.

C'est ainsi que le récent développement de la coopération décentralisée dans le domaine culturel est réellement pris en compte par les accords entre les pays de la Communauté européenne et les pays africains, des Caraïbes et du Pacifique.[97]

2. Un fondement conventionnel reposant sur l'Accord de partenariat U.E-A.C.P.

La libre administration est la capacité pour les collectivités locales ou leurs groupements à gérer les affaires relevant de leurs compétences par un conseil élu avec un budget propre. Mais le principe de libre administration comporte certaines limites. C'est notamment le cas lorsque l'action extérieure des collectivités territoriales se trouve aux confins du droit interne et du droit international. Autrement dit la coopération décentralisée, initiée et menée au niveau local mais soutenue dans l'action politique générale du gouvernement, ne doit pas interférer avec la politique étrangère de l'Etat ; et qu'elle doit de ce fait respecter les règles fixées par la loi fondamentale et le législateur.

Dans le même temps on peut aussi dire que les promoteurs de la coopération décentralisée reconnaissent aux collectivités locales un rôle important dans le domaine des relations extérieures qui n'est pas sans poser une série de questions.

Les accords qui mettent en œuvre la coopération décentralisée sont-ils de véritables accords internationaux ? Et le cas échéant peuvent-ils engager la responsabilité de l'Etat en question ? Quelle est la nature juridique de ces accords passés entre collectivités territoriales d'Etats différents ?

a. Les fondements du principe de la libre administration dans l'ordre international

Du point du vue du droit international, les relations extérieures de l'Etat reposent sur le sacro-saint principe de souveraineté. Ce principe délimite en même temps les champs d'application respectifs du droit international et du droit interne.[98]

---

[97] Jean-Pierre Collin, Intervention lors du Colloque de Bruxelles (9 et 10 décembre 1988) sur la dimension culturelle des accords de Lomé II (« Dignité humaine et Convention ACP/CEE »). Actes du Colloque sous press, ed. de la fondation pour la coopération culturelle ACP/C.E.E.

[98] Patrick Daillier, Alain Pellet, Droit International Public, 7ème édit°, pp. 422-425.

Le droit international se définit comme le droit applicable à la société internationale. Cette formule confirme le lien sociologique qui existe entre droit et société. Toute société a besoin du droit et tout droit est un produit social. Ubi societas, ibi jus, tel est l'adage qui semble se vérifier dans l'espace et dans le temps.

A l'heure actuelle, à la suite d'une évolution continue qui a conduit à une certaine reconnaissance internationale de l'individu et à la création, puis à la multiplication des organisations internationales, la société internationale cesse d'être exclusivement interétatique. C'est dans ce contexte que les collectivités territoriales, et ce conformément au principe de l'unité de l'Etat, envisagent de nouer des relations de coopération au développement. Toutefois la licéité des actions de coopération décentralisée, initiée au niveau local doit impérativement respecter le principe de souveraineté, d'unité de l'Etat et d'indivisibilité de la République.

Par ailleurs il serait intéressant d'élucider les questions que l'on se pose. Les collectivités territoriales ont-elles une capacité à agir sur le plan international ? Quelle est la nature juridique de ces fameux accords que les collectivités territoriales, par delà les frontières, peuvent passer ?

La réponse n'est pas aussi simple qu'on pourrait le croire, même si c'est évident que l'acquisition de la personnalité juridique d'une collectivité territoriale ne vaut que dans l'ordre interne. Seuls les Etats ont la personnalité juridique dans l'ordre international et sont par conséquent sujets de droit international.[99]

Il est vrai aussi que les collectivités locales peuvent engager des actions de coopération extérieures lorsque l'Etat les autorise soit par un acte international, dénommé traité de couverture, soit dans le cadre du droit interne.

Il est tout aussi vrai que les accords contractés par les collectivités locales sont des accords mineurs qui ne relèvent pas de la catégorie des traités ou accords consacrés par le droit international. La circulaire de 1985 rappelle à juste titre que l'Etat est seul habilité à contracter des engagements internationaux, et que ce monopole dans la conduite de la politique extérieure s'applique aux relations avec les Etats et les organisations internationales. En droit international seul l'Etat dispose du « treaty making power » c'est-à-dire la capacité à agir.

[99] Le développement des relations internationales fait surgir des types de liaisons de plus en plus divers entre les personnes juridiques relevant d'Etats différents. La plupart des relations juridique dans l'ordre international s'ordonnent autour de deux figures bien connues : le traité pour ce qui relève des relations entre sujets de droit international public et le contrat pour ce qui relève des relations entre personnes privées. Pour une analyse de ce thème, voir Geneviève Burdeau, « Les Accords conclu entre autorités administratives ou organismes publics de Pays différents » in Mélanges offerts à Paul Reuter. Le Droit International : Unité et diversité, édition Pedone, pp. 103-126.

Dès lors, le problème n'est pas celui de la capacité à agir, puisque le droit international donne ce monopole à l'Etat qui en use – constitutionnellement à sa guise – dans les relations internationales.

Mais la question qui surgit c'est celle de la validité de ces accords mettant aux prises des relations infra-étatiques, de coopération initiée par des collectivités locales et dont les partenaires sont nécessairement des collectivité d'Etat étrangères. Et quid de leur imputabilité, c'est-à-dire de la responsabilité qui est susceptible d'être engagée ? En d'autres termes, à l'occasion d'un accord signé par une collectivité décentralisée appartenant à un autre ordre juridique interne, la responsabilité internationale de l'Etat peut elle être engagée ?

La réponse est claire, simple et affirmative. Car il est indéniable que la coopération décentralisée n'est pas synonyme de substitution des collectivités locales à l'Etat. Mieux, celui-ci y participe activement et sous des formes diverses[100] (informations, concertation et coordination). L'Etat prend une place importante dans la mise en œuvre des programmes de coopération au développement. C'est le cas notamment dans le partenariat U.E-A.C.P.

b. La réalité du principe de la libre administration dans le partenariat U.E-A.C.P.

Depuis plus de dix ans, la compétence de la coopération décentralisée a été dévolue aux villes. Autrefois limitée à des actions de jumelage, les collectivités locales – ont pu depuis la loi de 1992 en France – étendre leur action internationale.

Mais qu'est-ce qui explique le regain d'intérêt de ce phénomène de la coopération décentralisée, considéré il y a quelques années comme relativement isolé et ponctuel ?

D'abord il semble qu'il y a convergence d'intérêt local à engager une action de coopération et ensuite, poussée par le contexte de la mondialisation de l'économie, les collectivités locales du Nord comme du Sud obéissent à l'effet domino de l'interventionnisme économique. En effet la coopération décentralisée entre collectivités locales de l'Union européenne et leurs homologues étrangères des A.C.P. est étroitement liée au développement local de ces dernières.[101]

---

[100] La coopération multilatérale francophone et la coopération décentralisée, comme l'a si bien montré le Colloque de Reims en décembre 1988, fournissent des exemples patents à l'imbrication entre l'Etat et ses démembrements dans la mise en œuvre des programmes de coopération est réelle. Ceci montre le degré d'engagement de l'Etat à travers le Ministère des Affaires étrangères ou de la coopération.

[101] Dominique David, « Plus de 40 ans de relations europe-ACP », Le Courrier, septembre 2000, Edition spéciale, p. 11 et s.

Le nouvel Accord de Cotonou qui a été signé, pour vingt ans entre quinze pays européens et soixante et onze A.C.P., le 23 juin 2000 est à mettre à l'actif d'un « événement historique et politique majeur.[102] » D'abord parce que cette convention de coopération au développement entre le Nord et le Sud, unique en son modèle est le reflet d'un long processus qui avait été amorcé dès la publication du Livre vert de la Commission européenne[103] et qui a donné lieu en son temps à un vaste débat public avant les négociations U.E-A.C.P. Ensuite, parce que la signature du nouvel accord a démontrée clairement que les relations amicales et sincères entre le Nord et le Sud peuvent surmonter les mouvements réactionnaires anti système international.[104] Enfin parce que l'an 2000 inaugure une nouvelle ère de relations basées sur la réforme profonde de l'esprit qui anime cette coopération, de ses objectifs et de sa pratique.

Dans le nouvel accord de coopération U.E-A.C.P., il ressort deux enjeux principaux : le développement est d'abord politique et la mondialisation ne peut-être synonyme de pauvreté, d'inégalité et d'exclusion.

Mais ce postulat est trop formel, voire idyllique pour être proche de la réalité quotidienne des acteurs du développement. D'autant que même si la stratégie économique joue un rôle important, la question du développement local relève davantage des acteurs de la société civile que des décideurs politiques. En effet, le développement – par le biais de la coopération décentralisée – se construit à travers l'établissement de relations stables entre les acteurs d'une société située dans un contexte international évolutif.

A ce titre, la coopération décentralisée, le dialogue politique et la démocratie sont les éléments clé du nouveau partenariat. La lutte contre la pauvreté et les inégalités au niveau local est plus un effet d'annonce qu'une véritable prise en compte de cette dimension proprement politique. Car comme le dit à juste titre M. Albert Bourgi « l'Etat en Afrique est avant tout un Etat jacobin, ce qui l'amène naturellement à participer à toutes les phases de l'évaluation et de la mise en œuvre des projets initiés dans le cadre de la coopération décentralisée. » [105]

[102] De l'avis même de l'ancien Commissaire européen au développement et à l'aide communautaire, « L'Accord de Cotonou sera au service des plus pauvres », Le Courrier, septembre 2000, Edition spéciale – Accord de Cotonou.

[103] Commission européenne, 1997. Livre Vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat.

[104] Nous faisons référence aux mouvements altermondialistes qui défraya la chronique à la conférence de Seattle en 1999.

[105] Colloque de Reims 1988, Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone, op. cit., p. 106.

B. L'Accord de Cotonou : défis, enjeux et perspectives en matière d'appui européen à la décentralisation démocratique.

Le 23 juin 2000, les Etats membres de l'Union européenne et soixante dix sept pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.) ont conclu un nouvel accord de partenariat pour une durée de 20 ans à Cotonou, au Bénin. L'Accord de Cotonou, qui succède aux conventions de Lomé est l'aboutissement d'un long processus de consultations et de négociations initié en 1995. Bien avant que ne débutent les discussions sur cet accord, les experts prédisaient que les négociations déboucheraient sur une refonte radicale de ce que l'on considère comme la base juridique fondamentale de la coopération entre l'U.E et les A.C.P.[106] L'Accord de Cotonou introduit un certain nombre d'innovations en termes de concepts, de procédures et d'instruments lesquels devraient avoir un impact sur la manière dont l'Union européenne, ses Etats membres et leurs partenaires en Afrique aborderont l'appui à la décentralisation à l'avenir.

1. Dispositions et innovations majeures de l'Accord de Cotonou

L'Accord de Cotonou reflète les changements opérés dans l'environnement politique et le paysage institutionnel des pays ACP et adapte les stratégies et les instruments de la coopération au nouveau contexte.

Par comparaison avec les Conventions de Lomé qui l'ont précédé, ce nouveau cadre de la coopération attribue une importance bien plus marquée à la dimension politique du développement ainsi qu'à une approche pluraliste du partenariat.

a. Un nouvel axe stratégique : développement institutionnel, renforcement des capacités et dialogue

Le titre II de l'Accord de Cotonou met l'accent sur la dimension politique de la coopération au développement. Les articles 2 et 9 contiennent des définitions et des orientations fondamentales pour la coopération future, et leurs dispositions ont une incidence directe sur l'appui à la décentralisation.[107]

---

[106] GEMDEV, La coopération de Lomé en questions, Karthalan, Paris, 1998, pp. 425-443.

[107] L'article 2 définit la participation comme un principe fondamental de la coopération U.E-A.C.P. « … La participation : outre l'Etat en tant que partenaire principal, le partenariat est ouvert à différents types d'autres

Conformément à cet accent mis sur la dimension politique du développement, l'Accord de Cotonou accorde la priorité aux processus de réformes politiques et institutionnelles et attribue une place de premier plan au dialogue portant sur les politiques avec les différents acteurs du développement. Le paragraphe 4 de l'article 9 en résume ainsi les implications pour les stratégies de coopération de la Communauté européenne.

« La communauté apporte un appui aux réformes politiques, institutionnelles ou juridiques, et au renforcement des capacités des acteurs publics, privés et de la société civile, dans le cadre des stratégies qui sont décidées d'un commun accord entre l'Etat concerné et la communauté. »

Ce nouvel axe stratégique offre de nouvelles perspectives de coopération dans le domaine de la décentralisation, du développement municipal et de la gouvernance locale.

Les articles 6 et 33 contiennent peut être les dispositions les plus importantes pour la future coopération U.E-A.C.P. dans ces domaines relativement nouveaux de la coopération au développement.[108] L'article 6 définit les acteurs du partenariat et comprend une référence directe aux autorités publiques locales. Le nouvel article 33 sur le développement institutionnel et le renforcement des capacités inclut des références explicites à la décentralisation comme un domaine d'appui important pour la réforme institutionnelle.

L'on perçoit clairement que ces références directes à la décentralisation et aux collectivités locales dans l'Accord de partenariat U.E-A.C.P. induisent à réfléchir à la manière d'opérationnaliser les liens entre l'appui à la décentralisation et la réduction de la pauvreté

---

acteurs, en vue de favoriser la participation de toutes les couches de la société, du secteur privé et des organisations de la société civile à la vie politique, économique et sociale ;…»

L'article 9 :

- Définit la bonne gestion des affaires publiques – ou bonne gouvernance – comme « la gestion transparente et responsable des ressources humaines naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable. »
- Met l'accent sur les composantes d'une bonne gestion des affaires publiques : a) des procédures de prises de décision claires au niveau des pouvoirs publics ; b) des institutions transparentes et soumises à l'obligation de rendre compte ; c) la primauté du droit dans la gestion et la répartition des ressources ; d) le renforcement des capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre de mesures visant à lutter contre la corruption.
- Introduit un nouvel axe stratégique sur les processus de réformes politique et institutionnelles et accorde une place de premier plan au dialogue sur les politiques entre les différents acteurs du développement.

[108] L'article 6 :

- Définit les acteurs de la coopération et reconnaît les autorités locales et régionales comme représentant une sphère spécifique de l'Etat et comme des partenaires potentiels de la coopération.

L'article 33 :

- Introduit un nouvel axe transversal sur le développement institutionnel et le renforcement des capacités.
- Mentionne l'appui à la décentralisation politique, administrative, économique et financière comme un domaine stratégique de la coopération dans ce domaine (paragraphe 37)
- Souligne l'importance de reconstituer et d'augmenter la capacité du secteur public notamment la capacité de mise en œuvre de la politique de décentralisation au niveau local et municipal et d'accroître la participation (à partir de la base) de la population au processus de développement (paragraphe 4 d).

dans le contexte de pays divers. L'Accord de Cotonou accorde à la Communauté européenne un mandat vaste et explicite pour s'engager dans la coopération en matière de décentralisation et de développement municipal. Dans certains pays la Communauté européenne, en sa qualité de bailleur de fonds multilatéral, a même joué un rôle important dans la promotion d'approches novatrices en ce domaine.

b. Les modalités de coopération et ses implications dans le nouveau système de programmation glissante

Les dispositions de l'Accord de Cotonou demeurent relativement générales certes. Mais les articles 70 et 71 de l'Accord reflètent la ferme détermination d'encourager les initiatives décentralisées en faveur du développement local ainsi que des approches de formulation des politiques émanant de la base.

Ces articles mettent en valeur deux modalités de coopération qui ont été spécifiquement conçues dans la perspective de mieux répondre aux besoins des collectivités locales et de contribuer à une approche décentralisée de la coopération au développement : les microréalisations et la coopération décentralisée.[109] Déjà, dans le cadre de la Convention de Lomé, ces deux modalités de coopération ont été largement utilisées pour tester de nouvelles approches d'un appui décentralisé et émanant de la base aux processus de décentralisation et de développement local.

Le concept de coopération décentralisée défendu dans le contexte de la coopération U.E-A.C.P. est bien plus large que celui adopté par les autres bailleurs de fonds, lesquels tendent à utiliser ce terme pour désigner exclusivement la coopération entre les entités territoriales au niveau local ou leurs prestataires de services. Les articles 70 et 71 fournissent une base solide pour des approches émanant de la base en matière de coopération sur des thèmes liés à la décentralisation, au développement municipal et à la gouvernance, ainsi qu'une base pour la promotion des initiatives décentralisées en faveur de la réduction de la pauvreté et du développement local.

Une autre innovation qui mérite d'être mentionnée dans le contexte du débat sur les procédures et les systèmes de gestion de l'aide est le nouveau processus de programmation glissante.[110] Cette innovation en matière de procédure non seulement modifie radicalement les critères d'attribution de l'aide, mais elle introduit également des changements considérables

[109] Cf. articles 70 et 71 : Dispositions en matière de « microréalisations » et de « coopération décentralisée »
[110] Cf. l'annexe IV de l'Accord de Cotonou sur les « procédures de mise en œuvre et de gestion » in Le Courrier – septembre 2000 – Edition spéciale – Accord de Cotonou.

dans la manière dont les programmes de coopération nationaux et régionaux sont formulés, gérés et évalués.[111]

Conformément à l'accent mis sur la participation et sur une approche de la coopération fondée sur les acteurs, les nouvelles modalités prévoient la concertation et le dialogue avec une gamme large d'acteurs, dans la préparation de ce que l'on appelle le programme indicatif, qui forme la base de la coopération au niveau national et régional.

L'autre innovation du processus de programmation glissante, c'est qu'il introduit une approche fondée sur les mérites et les besoins » dans l'attribution des ressources de l'aide.

Mais comment identifier les possibilités et les défis qui se présentent à la future coopération U.E-A.C.P. dans le domaine de la décentralisation à la lumière des nouvelles dispositions de l'Accord de Cotonou ?

2. Défis stratégiques et enjeux dans l'appui européen à la mise en place de la décentralisation dans les pays A.C.P.

Depuis la fin des années 80, de nombreux pays africains ont lancé une nouvelle génération de programmes de décentralisation. Les chercheurs tout comme les praticiens du développement ont largement reconnu le fait que ces programmes de réforme occupent une place centrale dans la démocratisation et la constitution de nouveaux systèmes de gouvernance locale en Afrique.[112]

Dans de nombreux pays africains, il est indéniable que la formulation et la mise en œuvre de cette nouvelle génération de programmes de décentralisation ont largement été soutenus par la communauté internationale, et les bailleurs de fond de l'Union européenne sont devenus une source d'aide extérieure importante dans ce domaine.[113]

---

[111] Dans le contexte de la coopération U.E-A.C.P., le terme « programmation » se réfère au processus d'allocation de l'aide à différents pays et à différentes régions, ainsi qu'à la définition des stratégies de coopération nationales et régionales entre les partenaires.

[112] Hennion, M., Comment mieux articuler les appuis aux initiatives de développement à la base et à l'appui à la décentralisation ? – Capitalisation sur les pratiques et acquis de la coopération française en Afrique au Sud du Sahara. Rapport final (synthèse) préparée pour le compte du ministère des affaires étrangères, coopération et francophonie, bureau des collectivités locales et du développement urbain, Paris, ACT Consultant, 2000. Voir aussi Commission européenne, Note d'orientation coopération décentralisée, in Commission européenne, DG Développement, Directeur général, Note aux services de la DG DEV et aux délégations dans les pays ACP-ALA-MED et PECO, objet : appui à la coopération décentralisée (CD) – Guide d'opérationalisation de la CD, Bruxelles, 1999 b.

[113] Commission européenne, Office de coopération Europe Aid, Rapport sur la mise en œuvre de l'aide extérieure de la Commission européenne, situation au 01/01/01, document de travail interne, D (2001) 32947, Commission européenne, Bruxelles, 2001 a.

C'est ainsi que la Communauté européenne et les agences d'aide bilatérales, mais également les ONG et les entités territoriales européennes (telles que les collectivités locales, les organismes régionaux, les pouvoirs publics fédéraux et leurs associations) ont intensifié leur coopération au développement en appui à ces processus de réforme depuis le début des années 1990.

Dans cette optique une multitude de nouveaux acteurs du développement a émergé au cours de cette décentralisation démocratique. Les collectivités locales, les groupements de citoyens, les coopératives et les associations professionnelles – pour ne nommer que ceux-là – revendiquent tous un rôle de plus en plus politique en matière de développement, aux côtés des dirigeants traditionnels et du gouvernement central. Le principe voudrait que tous ces acteurs constituent des partenaires ou des voies d'accès pour des mesures particulières d'appui à la décentralisation démocratique (par exemple : les formations des conseillers municipaux, l'éducation civique des groupements de citoyens, et le renforcement des capacités des entrepreneurs locaux pour répondre aux appels d'offre des collectivités locales).

Dans un contexte où les collectivités locales et la société civile se débattent pour établir leur légitimité en tant qu'acteurs du développement et se retrouvent en situation de concurrence pour accéder aux ressources locales et au financement extérieur, le choix des partenaires ou des voies d'accès par les agences de coopération européennes se révèlent d'une nature hautement politique.

a. La nature politique de la décentralisation dans les pays ACP

La coopération en matière de décentralisation pose un certain nombre de nouveaux défis stratégiques et opérationnels comme celui de gérer la dimension politique des processus de décentralisation ou encore celui du développement économique local. Toutefois il faut souligner le fait que l'appui extérieur à la décentralisation dans les pays ACP doit faire face à la nature jacobine des institutions politiques.

Les bailleurs de fonds, appuyant la décentralisation démocratique, devraient comprendre et reconnaître cette nature politique afin d'être eux-même des acteurs du jeu politique. Ceci d'autant plus que « La décentralisation exige une nouvelle logique d'intervention et une coopération au développement qui dépasse les formes conventionnelles d'assistance technique et financière. »

Mais la dimension politique de cet appui européen soulève un certain nombre de problèmes :

- D'abord, dans de nombreux pays africains, les processus de décentralisation démocratique en sont toujours à leur phase initiale. Lancés après la chute des régimes dictatoriaux, ces programmes de décentralisation promettent l'institutionnalisation de formes de gestion des affaires publiques, démocratiques et participatives débouchant sur le développement économique et social au plan local sans rompre avec les anciennes pratiques.
- Ensuite, la décentralisation démocratique est d'une nature hautement politique. En conséquence, l'appui extérieur à ces processus de réformes se révèle inévitablement un domaine politiquement sensible de la coopération au développement, et du coût induit des changements politiques, institutionnels et culturels de grande ampleur.
- Enfin, l'autre risque c'est que la décentralisation démocratique et l'administration libre exigent des changements radicaux en matière de culture politique, d'attitudes et de relations sociales. [114] Car il est évident que le succès et les résultats des programmes de décentralisation démocratique ne dépend que de la volonté et de la capacité des sociétés à adopter des innovations politiques et des changements sociaux.

Cependant d'une manière ou d'une autre les points de vue divergent sur la manière d'aborder la dimension politique de l'appui à la décentralisation. Il existe un certain désaccord sur la mesure dans laquelle l'assistance extérieure pour la décentralisation démocratique peut et doit chercher à influencer le cadre politique et culturel. [115] Certains experts ont affirmé qu'une assistance politiquement neutre ne saurait exister en matière de décentralisation démocratique et de nouvelles formes de gestion locale des affaires publiques. Ils se sont même interrogés sur la pertinence et le bien-fondé du concept d'assistance dit technique, censé impliquer une neutralité politique en terme d'aide, dans ce domaine.

D'autres ont soutenu que l'idéal d'une approche politiquement neutre restait valable, mais qu'il faudrait adapter les modalités de la coopération. L'assistance technique, par exemple, devra

[114] A titre d'exemple, une transition d'une culture autoritaire et dirigiste de prise de décision politique et de planification du développement vers une culture fondée sur une formulation des politiques émanant de la base, la consultation des parties prenantes et la participation des citoyens. Cela implique également l'émancipation des populations locales à l'égard de leurs dirigeants, la transformation des membres de systèmes clientélistes locaux en citoyens désireux d'exiger des comptes de leurs représentants élus.

[115] Parmi les questions soulevées dans ce contexte figurent la nécessité d'aborder ou d'accepter le clientélisme et le thème de la conditionnalité politique.

fournir des facilitateurs du changement politique et institutionnel plutôt que des experts techniques ou des gestionnaires de projets.

Le consensus devrait se dégager autour de la réponse aux questions suivantes : La coopération au développement, en matière de décentralisation démocratique doit-elle viser à changer le cadre de la culture politique ? Comment la coopération technique peut-elle aider à responsabiliser les groupes politiquement marginalisés ? Quelle doivent être les limites du rôle politique de l'aide extérieure dans le domaine de la décentralisation ?

D'où la nécessité de développer des approches adaptées au contexte local en matière d'appui extérieur aux processus de décentralisation en cours dans les pays ACP.

b. La nécessité de développer des approches spécifiques au contexte local

Un autre défi, lié en partie à la dimension politique des processus de décentralisation actuels, réside dans la nécessité de développer des approches spécifiques au contexte, en matière d'appui européen.

Un certain nombre d'experts sont d'avis qu'il existe une marge relativement restreinte, dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale, pour le transfert de technologie et le développement des modèles reproductibles, par comparaison avec d'autres secteurs plus techniques de la coopération au développement.

Ils soulignent que, du fait de la coopération multiethnique des pays africains et de la grande diversité des structures et des cadres économiques et sociaux, la nature de l'appui requis pour poursuivre la décentralisation démocratique peut varier de manière significative, y compris entre les localités et les régions d'un même pays. A titre d'exemple, les besoins en formation et en renforcement des capacités en conseillers, en milieu urbain ou rural, peuvent varier considérablement en fonction de leur éducation et du type de problèmes qu'ils ont à résoudre. Ces aspects imposent une pression considérable sur l'aptitude des bailleurs de fond à adapter leurs approches et leurs modalités de coopération au contexte géographique et social particulier dans lequel ils opèrent.

Deux défis opérationnels particuliers doivent être mis en avant :

- La nécessité de développer des capacités analytiques pour évaluer les conditions liées au cadre local et poursuivre les changements susceptibles d'affecter la coopération au développement. Il a été souligné que cette analyse devait dépasser

les approches actuelles adoptées dans le contexte de mission d'évaluation pour des projets et des programmes plus techniques. Elle exige davantage d'expertise dans le domaine de l'analyse politique et institutionnelle, une bonne connaissance de la culture politique et des structures économiques et sociales pertinentes, ainsi qu'une bonne compréhension de la politique, de la gouvernance et des acteurs politiques tant au niveau national que local.

- Le défi consistant à développer des instruments d'aide et des systèmes de communication qui permettent de capitaliser l'expérience acquise avec la mise en œuvre de la décentralisation à différents niveaux et dans différents types de circonscriptions. L'expérience de nombreux bailleurs de fonds a démontré que la capacité à gérer efficacement les sensibilités politiques et culturelles nécessite une certaine connaissance de la pratique de la décentralisation démocratique à différents échelons (national, provincial et local), dans différentes zones (collectivités territoriales rurales ou urbaines, riches ou pauvres) et dans différents secteurs. Les bailleurs de fonds européens doivent faire face à toute une série de difficultés institutionnelles pour acquérir une telle connaissance.

En tout état de cause il faut souligner que l'émergence de collectivités locales avec des conseils élus, nouveaux acteurs infra-étatiques, soulève la question du statut des ces nouveaux acteurs en matière de coopération au développement. Elle impose également le défi de développer des modalités et des instruments de coopération adéquats.

Paragraphe II : Les instruments et systèmes de gestion des stratégies d'appui au développement local.

La Commission européenne a réaffirmé récemment dans ces nouvelles orientations de politique de coopération au développement la priorité à la lutte contre la pauvreté à l'aide de différentes orientations sectorielles, notamment l'appui au processus de décentralisation.[116]
Mais pour reprendre une terminologie usitée, la coopération décentralisée n'est pas un « instrument supplémentaire » mais un « état d'esprit » et un « mode de faire ». D'après ce

[116] Commission européenne, Note d'observation coopération décentralisée, in Commission européenne, DG Développement, Directeur général, Note aux services de la DG DEV et aux délégations dans les pays ACP-ALA-MED et PECO, objet : appui à la coopération décentralisée (CD), Bruxelles 1999 a.

document officiel de l'Union européenne on peut faire de la coopération décentralisée avec presque tous les instruments du système de coopération européen.[117]

La coopération décentralisée s'avère être, de ce fait, une approche pertinente pour l'efficacité des actions de lutte contre la pauvreté souvent ancrée dans le processus de décentralisation (développement local ou municipal). Ce mouvement de décentralisation engagé dans la majeure partie des Etats ACP, au début des années 90, a libéré les capacités d'initiatives locales. C'est un fait désormais reconnu. Plus encore qu'un changement législatif, c'est une révolution culturelle qui s'est ainsi progressivement installée et a fondamentalement modifié le système politique et administratif local.

Avant de voir les choix opérés dans le futur système de gestion de l'aide communautaire en vue de promouvoir la coopération décentralisée, essayons d'examiner à la loupe les enjeux de la mise en place d'organismes dits institutionnels destinés a à coopérer avec les nouvelles autorités locales.

A. La mise en place d'organismes institutionnels adaptés à coopérer avec les autorités locales émergentes.

L'émergence de collectivités locales avec des conseils élus, nouveaux acteurs étatiques, soulève la question du statut de ces nouveaux acteurs en matière de coopération au développement. Autrement dit elle impose également le défi de développer des modalités et des instruments de coopération adéquats en référence aux capacités et besoins en évolution de ces nouveaux acteurs.

Investis, comme elles le sont, de vastes compétences, mais manquant de capacités et de ressources pour assumer ne serait-ce que les tâches les plus élémentaires de libre administration et de prestations de services décentralisée, les collectivités locales sont souvent perçues comme des partenaires fragiles qui doivent encore prouver leur valeur ajoutée et leur légitimité en tant que partenaires du développement local et de la réduction de la pauvreté.

Traiter ces nouveaux acteurs que sont les collectivités locales africaines en tant que partenaires du développement exige non seulement dans certains cas un réexamen de leur raison d'être de la mission et des principes idéologiques de la coopération, mais passe aussi

[117] Guide d'opérationnalisation de la coopération décentralisée, Commission européenne avec le concours du Programme de la coopération décentralisée (PRECOD), décembre 1999, Bruxelles.

par la reconnaissance de véritables projets et/ou programmes de développement (I) et surtout par le renforcement des stratégies d'appuis au développement local (II).

1. La reconnaissance d'institutions de projets et programmes de développement.

Les motivations des collectivités locales, tant européennes que des pays en développement et africains en particulier, à engager des actions de coopération sont très variées. Ces actions trouvent leur fondement à la fois dans la loi mais également dans un processus empirique, c'est-à-dire dans une totale liberté de mise en œuvre laissée aux collectivités locales.
Les défis stratégiques et opérationnels auxquels font face les différents groupes d'acteurs européens coopérant dans le domaine de la décentralisation et de la gouvernance locale sont les mêmes que doivent surmonter les ONG et les collectivités locales impliquées dans le domaine de la coopération internationale.

a. Les défis posés aux ONG européennes

Jadis tant la Communauté européenne que les Etats membres de l'Union européenne agissant individuellement dans le cadre de la coopération bilatérale se sont traditionnellement focalisés sur les gouvernements centraux en tant que principaux partenaires de la coopération au développement. Aujourd'hui une bonne partie de l'aide européenne communautaire et bilatérale en appui aux programmes de décentralisation à l'échelle nationale et sectorielle continue à être élaborée et négociée avec les autorités nationales tandis que l'appui aux acteurs à l'échelon local est largement concentré sur les ONG, le secteur privé et les services déconcentrés du gouvernement central.
Dans le contexte de la décentralisation démocratique, où les collectivités territoriales se voient assigner de vastes compétences en matière de développement économique et social, nombreuses sont les ONG européennes et leurs partenaires qui s'engagent dans un débat stratégique sur la manière d'agir avec ces nouvelles autorités publiques. Certains comme l'organisation de développement néerlandaise SNV ou la fondation allemande Friedrich-Ebert ont réorienté leurs actions pour les axer stratégiquement sur l'appui à la décentralisation et à la gouvernance locale. D'autres éprouvent certaines difficultés à intégrer la décentralisation et les collectivités locales dans leurs stratégies.

Des consultations récentes sur le terrain ont confirmé que de nombreuses ONG européennes considéraient, dans une certaine mesure, comme un défi à leur mission et à leurs principes idéologiques l'intégration des collectivités locales dans leur approche de la réduction de la pauvreté et du développement local.[118]

b. Les défis posés aux acteurs des collectivités locales impliqués dans la coopération internationale

Aussi bien en Europe qu'en Afrique, les collectivités territoriales constituent une partie prenante importante dans la décentralisation démocratique et la coopération au développement. Cependant jusqu'à ce jour, ces nouvelles entités et leurs organes représentatifs au niveau national ou local ont été considérés comme des acteurs marginaux dans la pratique de la coopération européenne bilatérale ou multilatérale. Cette perception est en train de changer, maintenant que la décentralisation démocratique s'impose.

Dans cette optique aussi bien les Etats membres de l'Union européenne, individuellement, que la Communauté européenne se montrent de plus en plus désireux d'impliquer des collectivités locales dans les interventions concrètes comme dans le dialogue sur les stratégies de coopération, les instruments et les modalités de l'aide.[119]

De plus, il faut souligner que les autorités locales et régionales des pays membres de l'Union européenne ont progressivement étendu leurs activités dans le domaine de la coopération internationale dans les années 90. Dotées de compétences nouvelles en matière de coopération au développement, ces entités à l'échelon infra-étatique ont réussi à accéder à de nouveaux programmes de financement pour la coopération décentralisée, les jumelages ou la coopération municipale avec des partenaires en Afrique. [120] Ce qui a facilité la reconnaissance de ces partenaires porteurs de projets pour un développement local désiré et voulu au Sud mais qui peine à se concrétiser. D'où l'idée d'un ajustement des stratégies d'appui au développement local.

---

[118] Voir de plus amples détails sur ce thème, l'article de Yves Luchaire « La coopération décentralisée Nord-Sud » in Les cahiers du CNFPT, n° 30, avril 1990, pp. 80-88.

[119] Cf. Bossuyt, 2000 et Mémorandum sur les conclusions du séminaire sur la coopération décentralisée, 2000, in Comment renforcer le partenariat entre la Commission européenne et les acteurs locaux dans les pays ACP et en Europe ?

[120] Véronique Borret, « L'organisation de la coopération décentralisée dans les différents pays d'Europe » in Les cahiers du CNFPT, n° 30, avril 1990, pp. 30-39. Sous cet aspect des choses, Véronique Poret opère une distinction des différents cadre juridiques et règlementaires de la coopération inter-collectivités Nord-Sud en Europe avant d'aborder la réalité de celle-ci.

2. Le renforcement des stratégies d'appui au développement local

La plupart des appuis à la décentralisation contribue également au renforcement des capacités des acteurs de la gouvernance locale. Toutefois il y a de plus en plus des interventions qui mettent l'accent sur les acteurs locaux, aussi bien publics, privés ou associatifs pour promouvoir l'intégration de la coopération décentralisée dans le vaste champs de la coopération internationale. Les enjeux de l'appui à la gouvernance locale et du renforcement des capacités des acteurs locaux passent aussi par la rénovation du cadre de financement des opérations de coopération au développement.

a. L'accroissement du rôle de la coopération internationale communale

La coopération internationale communale est une forme de coopération entre les communes du Nord et leurs homologues du Sud. En l'occurrence nous allons voir deux exemples de coopération innovantes et dynamiques entre les communes de Guatigouya (Burkina Faso) et Chambéry (France) d'une part et entre la ville de Kindia (Guinée) et le département de la Loire Atlantique.

- Une coopération dynamique au Burkina Faso

Depuis la mise en place des premiers conseils municipaux en 1995 dans le cadre de la politique de décentralisation, les élus de différentes communes ont cherché à exploiter les potentialités de la coopération communale pour promouvoir le développement de leur commune. Cette tendance est illustrée par l'augmentation des accords de jumelage-coopération et l'impulsion d'un nouveau souffle pour un certain nombre de partenariats qui existaient déjà.

La plupart des actions réalisées dans le cadre de la coopération internationale communale s'inscrivent dans une approche projet. Elles sont le plus souvent ponctuelles et portent sur une diversité de domaine du développement local. Toutefois des réflexions sont menées aujourd'hui et des initiatives sont prises pour mieux restructurer les actions en tenant compte de l'évolution du contexte institutionnel caractérisé par la création des communes disposant d'une autonomie administrative et politique dans la gestion des affaires locales. La

coopération entre les communes de Chambéry et Oudigouya constitue dans ce domaine des pionniers.

Démarré en 1991, le partenariat entre Chambéry (France) et Ouahigouya (Burkina Faso) s'est caractérisé par une adaptation à l'évolution du contexte institutionnel du Burkina et des enjeux de la coopération internationale.[121]

En guise de conclusion on peut tirer quelques enseignements de la coopération entre Chambéry et Ouahigouya. Même si les difficultés ne manquent pas dans la mise en œuvre de ce partenariat les deux communes font preuve d'innovations en termes de restructuration de leur coopération et en matière d'appui institutionnel.

En somme d'après les témoignages reçus et les rapports d'évaluation consultés [122] la coopération entre les deux villes semble exemplaire en matière de pratiques de la coopération internationale communale.

- Une coopération à parfaire en Guinée

Conscient des liens économiques et historiques existant entre la Guinée et la Loire Atlantique, et à l'issue d'une première mission de contact organisée en décembre 1986, le Conseil général de la Loire Atlantique a décidé d'engager un projet commun de coopération décentralisée afin de contribuer au développement économique et culturel de la Guinée et d'enclencher à terme des échanges économiques. C'est dans cette optique que la Loire Atlantique a décidé d'entreprendre cette action de coopération avec la région de Kindia, en République de Guinée.

Parmi les actions développées en Guinée, nous citerons deux domaines :

- L'appui au développement de l'agroalimentaire dont le secteur de l'agriculture est très prospère mais non rentable du fait de l'absence d'infrastructures de transformation des produits locaux et de leurs débouchés.

---

[121] Ces trois principales phases mettent en évidence les caractéristiques principales de ce partenariat.

- La 1ère phase du programme : de 1991 à 1996 : le démarrage. Mise en place d'un comité de développement représentant les habitants du secteur ; ensuite mise en œuvre de projets dans le domaine de l'assainissement, de l'éducation et de la santé en collaboration avec les secteurs publics et associatifs des deux villes.
- La 2ème phase : de 1996 à 2001 : coïncidence avec le 1er mandat du conseil municipal. L'évaluation des actions de la phase pilote ayant été positive, il a été décidé d'étendre le programme sur quatre autres secteurs de la ville de Ouahigouya en suivant la même méthodologie : mise en place de comités de développement du secteur, élaboration de plans de développement qui servent de cadre de référence, et planification des actions avec signatures de conventions pluriannuelles.
- La 3ème phase : de 2002 à 2004. Après l'évaluation du programme triennal 1998-2001 et le renouvellement de l'équipe municipale de Ouahigouya en septembre 2000, la coopération Chambéry-Ouahigouya a décidé de poursuivre les objectifs de renforcement des la mairie à l'appui au développement communal à travers un programme triennal 2002-2004.

[122] http://www.europa.eu.int/commune/developpement

- Les actions culturelles. C'est fort du constat de l'archaïsme du système éducatif guinéen et des structures d'information obsolètes que cette coopération a entrepris les actions suivantes[123] :
- création d'une bibliothèque à Kindia en 1987.
- Dotation de manuels scolaires
- mise en place de réémetteurs de télévision dans les deux plus grandes villes de l'intérieur : Kindia et Kankan.

b. Le développement de l'aide à la création d'entreprises locales

La coopération décentralisée, si elle n'est pas une coopération d'Etats à Etats, est avant tout une coopération de partenariat. Les collectivités territoriales européennes, plus particulièrement françaises et les organismes qu'elles mobilisent en France apportent à leurs partenaires du sud leurs compétences professionnelles acquises sur le terrain dans une relation de développement économique réciproque. Cette action peut se faire en complémentarité avec celles de l'Etat et des ONG. Mais leur apport spécifique reste cette relation de partenariat qui peut prendre des formes différentes suivants les pays partenaires et répondre aux orientations suivantes :

- La coopération entre villes et le renforcement des processus de décentralisation.
- Le développement économique réciproque.
- Le multipartenariat dans l'optique d'un renforcement de la connaissance et de l'amitié entre peuples au niveau local.

Mais le renforcement des stratégies d'appui au développement local est surtout perceptible dans l'apparition et le développement d'activités économiques en tant qu'action prioritaire à mener.

Deux modes d'action complémentaires existent :

- l'aide à la création d'entreprises locales.
- la promotion du partenariat industriel.

Concernant l'aide à la création d'entreprises locales, il faut dire que de nombreux jumelages se sont engagés dans le soutien aux activités locales. les cas les plus patents concernent l'agriculture et l'irrigation. Mais des actions se développent aussi dans le domaine de

[123] Par une analyse complète de l'état de la coopération Loire Atlantique/Guinée, voir, les cahiers du CNFPT, n° 30, avril 1990, pp. 113-117, André Klein « La coopération Loire Atlantique/Guinée ».

l'artisanat par exemple. On peut citer une des actions menées dans le cadre de la coopération entre l'Ille-et-Vilaine et la région de Mopti au Mali, elle concerne l'appui technique aux artisans de la branche métal mécanique de Mopti, une action menée par la Charente-Maritime avec la Guinée Bissao sur l'artisanat du bâtiment. Toutes ces actions ont certes nécessité la mobilisation des chambres de métiers, de lycées techniques ainsi que des compétences d'artisans français, mais leur réalisation effective et concrète sur le terrain bute sur une pratique locale désordonnée. Autres difficultés et non des moindres, c'est que l'appui à la création d'entreprises locales fait face à la pénurie dans le domaine de la formation, de l'assistance à l'organisation ; tout comme la mobilisation de l'épargne fait défaut.

Toutefois il faut noter qu'en dépit de ces difficultés d'ordre structurel, liées aussi à l'état d'organisation institutionnelle de la majorité des pays africains, de plus en plus d'actions de coopération décentralisée s'engagent dans cette voie. C'est le cas notamment de la région Champagne-Ardenne, qui par son action de coopération dans la région Sokodé a pu entraîner des industriels champenois au Togo. C'est aussi dans cette perspective de promotion d'un partenariat industriel qu'il faut placer la coopération entre le département de la Loire Atlantique et la Province de Kindia en Guinée.

Mais interrogeons nous sur les perspectives d'avenir de la coopération décentralisée dans le futur système de gestion de l'aide communautaire.

B. Les options pour promouvoir la coopération décentralisée dans le futur système de gestion de l'aide communautaire.

Loin de se limiter à un simple appui humanitaire, la coopération décentralisée est une école de la citoyenneté et du développement durable. Associant collectivités, citoyens, associations de développement, entreprises, représentant de l'Etat, elle fournit un formidable champs d'expérimentation de la concertation et de l'apprentissage des cultures. Passerelle « à l'échelle humaine » entre le local et le global, la coopération décentralisée ouvre la voie d'une participation concrète des citoyens aux enjeux de la mondialisation et des équilibres Nord-Sud.

Si le terme de coopération décentralisée ne concerne en France que les relations de coopération entre collectivités territoriales, françaises et étrangères, du Nord comme du Sud, le même vocable désigne plus largement, notamment pour la commission européenne, tout ce qui touche à la coopération non gouvernementale au développement. De ce fait nous

préconisons les options suivantes en vue de promouvoir la coopération décentralisée dans le futur système de gestion de l'aide communautaire : nécessité d'instruments et de systèmes de gestion dans un cadre institutionnel souple et régulation des pratiques et modes d'intervention des bailleurs de fonds.

1. De la nécessaire mise en place d'une gamme d'instruments et de systèmes de gestion répondant aux enjeux de la centralisation et de la lutte contre la pauvreté

Le processus de décentralisation et de développement à l'échelon communal mobilise une série d'acteurs qui interviennent à des degrés divers et selon des logiques et des stratégies propres.

De plus la décentralisation peut favoriser une division des rôles plus efficace au niveau communal. D'où l'interrogation sur les sources de légitimité que les différents acteurs mettent en œuvre. En tout cas, les mutations politiques, économiques et culturelles résultant du processus de décentralisation impliquent des changements et des adaptations au niveau des modes de faire des acteurs au développement.

Ainsi il serait nécessaire de définir un cadre institutionnel souple d'expression des acteurs et de leurs rôles dans le développement local, et le cas échéant structurer les espaces de concertation dus à une possible multiplication des partenariats.

a. définition d'un cadre institutionnel souple

En Afrique, l'Etat à travers le gouvernement et les différents départements joue un rôle de premier plan dans la conception, l'élaboration et la mise en œuvre de la décentralisation à l'échelle nationale. L'ensemble du processus est piloté par la Commission nationale de la décentralisation (CND) en collaboration avec le ministère de l'administration territoriale.

Attachée à la primature et appuyée par un collectif de bailleurs de fonds, la CND réalise un travail de qualité en matière d'impulsion de la décentralisation à travers, entre autres, des recherches et des séminaires où les différentes catégories d'acteurs concernés par le processus participent. Cela lui permet de soumettre au gouvernement et au Parlement des propositions

pertinentes, c'est-à-dire tenant compte des dynamiques locales[124] en vue de l'élaboration ou de l'adaptation du cadre juridique et réglementaire de la décentralisation.

Le rôle de l'Etat ne se limite pas à légiférer. Au Burkina Faso par exemple la loi n° 041/98/AN du 6 août 1998 (articles 126 à 146) précise le cadre formel des rapports entre l'Etat et les collectivités locales. Ainsi l'article 126 stipule que : « l'Etat entretient avec les collectivités locales, dans le domaine de leurs compétences, des relations contractuelles d'assistance et de contrôle ». Le devoir d'assistance de l'Etat envers les collectivités locales s'exerce sous forme de subventions, de dotations spéciales, de mise à leur disposition de ressources humaines ou matérielles ; d'appui technique et financier.

En ce qui concerne les réalisations concrètes en matière d'appui à la décentralisation et au développement local, l'action de l'Etat central apparaît limitée par deux séries de difficultés :

Primo, le problème des ressources humaines et financières. En effet, quand on examine attentivement les objectifs affichés dans la réforme institutionnelle en rapport au contexte de restriction budgétaire et de suspension de recrutement dans la fonction publique imposée par les programmes d'ajustement structurels (PAS), on se demande si l'Etat pourra en Afrique conduire jusqu'au bout la politique de décentralisation, voire celle de déconcentration de ses services.

Secundo, l'Etat doit gérer les demandes qui semblent à priori contradictoires. D'un côté, on lui demande de se désengager au profit des collectivités locales, et de l'autre, on lui demande beaucoup d'investissements au profit de ces collectivités afin de leur assurer une base de départ en termes d'infrastructures administratives et sociales et de personnel. Or il est admis aujourd'hui que l'Etat ne pourra pas relever ces défis tout seul. Ce qui est sûr, c'est que ces missions changent. Il doit surtout assurer la tutelle des collectivités ainsi que la coordination et la cohérence des politiques nationales. Ses agents sont appelés à s'adapter aux mutations contemporaines, notamment à la reconnaissance d'autres acteurs nationaux (composantes de la société civile, partis politique, etc.) dans le débat sur les politiques de développement national.

La souplesse du cadre institutionnel doit aussi tenir compte des composantes de la société civile. Le terme de « société civile » est souvent utilisé de façon polysémique par les acteurs de la coopération internationale. Par « société civile » nous entendons l'ensemble des groupements, des associations et des organisations non étatiques. Les investigations menées

[124] Sur les dynamiques locales et la décentralisation en milieu rural, voir Laurent P.-J., Les pouvoirs politiques locaux et la décentralisation au Burkina Faso. Cahiers du CIDEP, n° 26, Académia Bruylant / L'Harmattan, Louvain-la-Neuve / Paris 1995, 172 p.

en Afrique témoignent de l'hétérogénéité de ses composantes : des organisations non gouvernementales locales, des associations religieuses, des associations de femmes, de jeunes, de commerçants, de propriétaires de télé-centres privés, de comités de gestion de forages, des coopératives, des syndicats, etc.

Ces multiples organisations différent par leurs origines et leurs objectifs, par les moyens humains (membres, personnel) et matériels (ressources financières) qu'elles peuvent mobiliser pour mener leurs actions par leur expérience et leurs capacités de gestion des projets, par leur statut juridique [125] etc. Elle inclut donc l'ensemble des structures et des organisations intermédiaires entre l'individu et l'Etat. [126]

Toutefois pour amorcer et préparer une opération de coopération décentralisée il faut identifier les partenaires décentralisés, repérer les acteurs potentiels et surtout mettre en relation ces derniers.

b. Le foisonnement de partenariats : espace de concertation à structurer

Un préalable à la mise en œuvre d'une opération de coopération décentralisée est le repérage des acteurs et des institutions clés. Le but est de déterminer quels sont les partenaires potentiels et d'identifier leurs atouts et leurs faiblesses. La connaissance des réseaux de relations entre les acteurs identifiés vise, en outre, à concrétiser un dialogue entre acteurs décentralisés, avec l'Etat et avec les bailleurs de fonds.

Les principaux acteurs décentralisés potentiels – les organisations de la société civile et les pouvoirs publics locaux – sont parties prenantes du processus, sans exclusion et sans monopole, dans une perspective de cohérence des interventions, de complémentarité des actions et de planification concertée du développement.

---

[125] Au niveau du statut juridique, il faut noter une diversité de situations : certaines associations ont un statut d'ONG au niveau national ; d'autres ont un acte de reconnaissance en tant qu'association délivré par la province ; d'autres sont des associations de fait qui ne sont pas reconnues juridiquement faute de moyens financiers pour remplir les formalités administratives nécessaires. Cette différence de statut joue un rôle central dans les rapports que les associations entretiennent avec les pouvoirs publics. En effet une association ne peut pas avoir de subventions si elle n'est pas enregistrée à la Province. Or, pour avoir l'acte de reconnaissance, il faut payer des timbres fiscaux ; ce que certaines associations ne sont pas en mesure de faire. D'où un cercle vicieux : une association sans capital de départ ne peut pas avoir un acte de reconnaissance juridique et, par là, n'a pas accès aux subventions de l'Etat ou des bailleurs de fonds. Sur un autre plan, cet exemple pose la question du choix des acteurs de la société civile qui pourront participer au débat national sur la programmation de l'Accord de Cotonou entre l'Union européenne et les pays ACP où l'accent est mis sur une coopération pluriacteurs.

[126] Sebahara P., Réflexion sur la société civile, dans Le Courrier U.E-A.C.P., n° 170 juillet-août 1998.

Eu égard aux pratiques observées sur le terrain et aux témoignages recueillis auprès des différents acteurs du développement local des pays africains, on peut distinguer trois types de partenariats, le critère de base est la distinction entre le public et le privé.

- partenariats entre pouvoirs publics local et national

Le partenariat entre les collectivités locales et l'Etat est sans doute le plus visible à ce jour à cause du rôle important des services déconcentrés de l'Etat dans l'appui à la municipalité en matière de gestion technique des affaires locales (lotissement, collecte des taxes).

Toutefois, du fait des mesures de politiques d'ajustement structurel touchant la quasi-totalité des fonction publiques des Etats africains imposant une réduction drastique de leurs agents, on peut se demander si les partenariats entre les collectivités locales et l'Etat sont promis à un bel avenir. D'où la nécessité de renforcer d'autres types de partenariats.

- Partenariats entre les secteurs public et privé

Un constat s'impose d'abord. Les secteurs public et privé sont récents dans certaines collectivités en Afrique. Ils ne constituent pas des sphères autonomes avec des logiques propres à l'instar de ce qui se passe dans les pays industrialisés.

Si l'on considère les ONG comme relevant du secteur privé, des exemples de partenariats entre le public et le privé existent : Au Burkina Faso par exemple deux ONG locales ont construit des écoles en partenariat avec la mairie ; une ONG française dénommée Burkina 87 soutient le centre médical qui bénéficie par ailleurs des appuis occasionnels d'ONG locales.

A ces partenariats ponctuels liés à des interventions matérielles et financières, il convient d'ajouter des formes de coopération entre le public et le privé à travers les comités de gestion des services de base tels que le centre de santé, les écoles, les forages et les Moulins.

Ces comités s'occupent du fonctionnement de ces services et de leur viabilité financière à travers des cotisations de membres ou de bénéficiaires.

Les observations empiriques montrent l'existence de multiples partenariats au niveau local dans la plupart des Etats africains. Chaque projet mis en œuvre implique en effet l'intervention d'une série d'acteurs aux logiques et stratégies propres. Toutefois, ces partenariats ne sont le plus souvent pas structurés ; ce sont des formes de collaboration ponctuelle. Il en résulte une absence à la fois de synergie entre les acteurs du développement local et de capitalisation d'expériences acquises et susceptibles de servir de leçons pour le futur.

En tout cas, le cadre juridique de la décentralisation des pays africains autorise la création des structures de concertation et de coopération sur des questions d'intérêt local. [127] Toutefois la mise en œuvre concrète de ce principe exige une volonté de changement et d'adaptation des pratiques de la part des divers acteurs (agences de coopération, élus, composantes de la société civile) au niveau local.

2. La régulation des pratiques et modes d'intervention des bailleurs de fonds

Dans l'appui aux processus de décentralisation et de développement local des pays africains, interviennent au niveau local et national et selon plusieurs approches des bailleurs de fonds (agences bilatérales et multilatérales, ONG, etc.)

Au Burkina Faso par exemple, la Commission nationale de la décentralisation (CND) est l'organe qui pilote la politique gouvernementale en matière de décentralisation. Elle bénéficie des appuis des agences de coopération dans l'exécution de son travail. Il existe en effet un collectif des bailleurs de fonds de la CND constitué du Danemark, des Pays-Bas et deux pays hors UE : le Canada et la Suisse.

La CND soumet au collectif un programme triennal qui est discuté par tous les partenaires. Une fois le programme adopté, chaque membre du collectif contribue au fonds.

Dans les pays ACP, environ les deux tiers de l'aide communautaire sont régis par la Convention de Lomé. L'autre source de financement est le budget de la Commission.[128] Mais il faut souligner que l'adoption des modes d'appui des bailleurs de fonds au développement local induit d'insérer la coopération décentralisée dans les programmations indicatives.

[127] Loi n° 041/98/AN du 6 août 1998, article 119 : « Les collectivités locales burkinabé peuvent instituer entre elles et des personnes morales de droit public ou privé, nationales ou étrangères, des structures de concertation et de coopération sur des questions d'intérêt locales. Ces structures (…) ne sont pas dotées de la personnalité morale. »

[128] Cf. titre IV de l'Accord de Cotonou qui a remplacé la Convention de Lomé depuis de 23 juin 2000.

Section II : L'institutionnalisation d'un partenariat de type nouveau

Dans le cadre de la Coopération Economique et Commerciale, les APE ne sont pas la seule alternative possible. Le partenariat UE- ACP prévoit de « nouveaux accords commerciaux » pourvu qu'ils soient compatibles avec les règles de l'OMC. L'Afrique de l'Ouest a opté pour la négociation d'un APE.

La présentation des APE qui suit essaie de répondre aux questions suivantes : qu'est ce qu'un APE ? Quelles sont ses principales caractéristiques ? Quel sera son impact probable sur les économies des ACP et de l'Afrique de l'Ouest en particulier ? Quels sont les défis à relever pour la négociation et pour la mise en œuvre ?

Paragraphe I : Un nouveau partenariat économique et commercial U.E.-A.C.P. : Les A.P.E.R. (Accord de partenariat économique régionalisé).

A. Les principales caractéristiques des A.P.E.R.

Essayons de cerner les contours d'un A.P.E.R.

1. Qu'est ce qu'un A.P.E. ?

L'Accord de Partenariat Economique est un Accord de Libre Echange couplé avec l'aide pour faciliter les ajustements nécessaires et la mise en œuvre en général. L'APE mettre en place des zones de libre échange entre la CE et les régions constituées du groupe ACP.

Les Accords de Libre Echange : Les APE prévoient que les pays ACP offrent la réciprocité, c'est-à-dire qu'à leur tour ils ouvrent (progressivement) leurs marchés aux produits européens.

L'Aide financière : doit contribuer à supporter les coûts de l'ouverture commerciale et des ajustements nécessaires. Il existe une divergence sur la nature de cette aide financière : pour l'UE, les fonds proviendraient exclusivement de la coopération technique et financière mise

en place pour l'Accord de Cotonou, alors que pur les ACP, des ressources additionnelles sont nécessaires.

Les Accords régionaux : Selon l'article 35.2 de l'Accord de Cotonou « la coopération économique et commerciale se fonde sur les initiatives d'intégration régionale des états ACP, considérant que l'intégration régionale est un instrument clé de leur intégration dans l'économie mondiale ».

Il revient aux pays ACP de proposer les configurations géographiques qu'ils jugent les plus appropriées. L'Afrique de l'Ouest a opté pour le cadre de la CEDEAO élargi à la Mauritanie.

La Flexibilité : La négociation d'APE sera flexible sur les questions suivantes (art. 37.7) :

- le calendrier d'ouverture progressive,
- la préservation des acquis,
- la mise en place d'une durée de transition suffisante,
- l'amélioration de l'accès au marché des produits ACP « par le biais notamment du réexamen des règles d'origine »,
- la couverture finale des produits compte tenu des secteurs sensibles,
- le degré d'asymétrie pour le démantèlement tarifaire.

2. L' impact attendu des A.P.E. sur le développement des A.C.P. et de l'Afrique de l'Ouest en particulier

Quel est l'impact attendu des APE sur le développement des ACP et de l'Afrique de l'Ouest en particulier ?

L'impact escompté d'éventuels APE sur le développement des pays ACP fait l'objet de vives controverses et leur mise en œuvre représente des défis considérables.

D'une part, selon l'UE, un APE Afrique de l'Ouest-UE sera bénéfique aux économies de la région grâce aux paramètres suivants :

- Economies d'échelle (l'impact positif d'un regroupement à une échelle plus grande),
- accroissement de la compétitivité,
- augmentation des flux d'investissement direct Européen,
- accroissement des courants intra-régionaux,
- l'augmentation du volume du commerce.

D'autre part, les APE suscitent aussi bien dans les ACP qu'en Europe, de nombreuses interrogations et critiques dont les suivantes :

Les biens

En premier lieu le nouveau système pourrait être préjudiciable à certains secteurs d'activités (viande bovine, textile, pêche, produits horticoles) et pays (le Sénégal et la Cote d'Ivoire pour l'Afrique de l'Ouest) qui dépendaient fortement du système de Lomé.

Ensuite, l'ouverture des pays ACP et d'Afrique de l'Ouest aux produits de l'UE sera négatif pour les agricultures des pays africains compte tenu à la fois des contraintes auxquelles elles font face, et du soutien élevé dont bénéficient les produits agricoles européens dans le cadre de la Politique Agricole Commune. Avec l'augmentation des importations en provenance de l'UE, il y aura un risque de détournement de commerce au détriment des marchés intérieurs africains.

Troisièmement, du fait de la concurrence qui sous-tend la libéralisation, les entreprises africaines sont fortement menacées par celles de l'UE. Les effets négatifs de cette plus grande ouverture des économies de l'Afrique de l'Ouest pour l'emploi, la production, l'investissement, et les revenus sont difficilement conciliables avec l'objectif de réduction de la pauvreté stipulé par l'Accord de Cotonou.

Enfin, la chute brutale du revenu des taxes douanières (20 % des recettes publiques et 40 % des recettes pour les pays de l'UEMOA), qui résulterait de la mise en œuvre de l'APE ne pourrait être compensée à court ou moyen terme par la diversification des revenus fiscaux.

Les services

Les termes de l'Accord de Cotonou n'obligent pas les pays ACP à libéraliser les services, cependant le mandat de négociation des APE délivré par la CE demande de négocier la libéralisation des services. Il va sans dire que libéraliser des services tels que l'éducation, la santé, etc. entraînerait des conséquences très néfastes pour le développement des ACP.

Les domaines liés au commerce

Le traitement qui sera réservé aux domaines liés aux commerces surtout ***l'Accord sur les Droits de la Propriété intellectuelle liés au Commerce (ADPIC)*** soulève beaucoup d'inquiétudes. Les parties se sont engagées par les dispositions de l'art. 46.1 et 46.5 à protéger les droits de la propriété intellectuelle, industrielle et commerciale ainsi que les autres droits

relevant de l'ADPIC notamment les brevets « y compris les brevets concernant les inventions biotechnologiques, les espèces végétales… ». Ces engagements semblent aller plus loin que ceux pris au niveau multilatéral.

S'ils étaient confirmés tels quels par l'APE, ils représenteraient une menace aussi bien pour l'agriculture que pour l'industrie, la santé et le développement en général, du fait qu'ils renforcent le monopole technologique du nord. L'incidence de telles mesures sur la santé publique par exemple (accès au médicaments) n'est plus à démontrer. Ces questions, notamment l'accès aux médicaments sont encore en négociation au niveau multilatéral. L'APE pourrait ainsi créer un précédent préjudiciable aux pays du sud en allant au delà des résultats des négociations multilatérales sur cette question aussi bien que sur les autres non encore conclues à l'OMC.

De même, le traitement des ***questions relatives à l'environnement*** soulève quelques appréhensions. L'Accord de Cotonou (art. 49) intègre cet aspect afin « d'assurer une gestion durable et saine de l'environnement ». Il préconise aussi, entre autres, de « renforcer les contrôles de qualité des biens et des services sous l'angle de la protection de l'environnement… ». Cet aspect provoque la méfiance de plusieurs observateurs, qui considèrent ces mesures de protection de l'environnement comme des barrières non tarifaires dont l'objectif est tout simplement de réduire l'accès au marché pour les produits du sud.

Cette crainte s'explique en partie par la nouveauté du domaine en matière de commerce qui fait que de nombreuses questions de définitions notamment n'ont pas encore été réglées laissant ainsi la porte ouverte à des malentendus et manipulations. Elle s'explique aussi par la faiblesse des capacités des pays de l'Afrique de l'Ouest et des ACP en général qui n'ont pas encore défini un agenda clair sur la question du commerce et environnement.

Bien que ces pays aient des préoccupations environnementales très importantes, l'harmonisation de leurs intérêts économiques et de leurs intérêts environnementaux n'est pas aisée. Il faut mentionner à ce propos, que le processus de formulation de la politique environnementale de l'UEMOA a démarré en 2002 ; un comité scientifique qui assistera la Commission de l'UEMOA a été mis en place.

Concernant la libéralisation des échanges et les normes de travail, l'Accord de Cotonou (art. 50.3 et 78.3) semble privilégier la libéralisation totale des échanges ainsi que la promotion et

la sécurisation des investissements étrangers sans tenir compte de la protection des travailleurs et de la responsabilité des investisseurs vis à vis de leur main d'œuvre ou du développement du pays hôte.

B. Les défis à relever pour l'Afrique de l'Ouest concernant les négociations et la mise en œuvre des A.P.E.

1. Le scénario possible de négociations des A.P.E.R.

« Les négociations des accords de partenariat économique seront engagées avec les pays ACP qui s'estiment prêts à le faire, au niveau qu'ils jugent approprié et conformément aux procédures acceptées par le groupe ACP, en tenant compte du processus d'intégration régionale entre les Etats ACP ».

Les négociations ont effectivement débuté en septembre 2004 et se tiendront en deux phases et à deux niveaux. La phase I qui concerne tous les pays ACP ensemble, éclaircit les principes et tous les sujets d'intérêts communs, tandis que la phase II s'opérera au niveau des différentes régions et discutera des intérêts spécifiques aux régions. Une coordination entre la phase I et la phase II est prévue. Après d'intenses débats, toutes les régions ont accepté d'être liées par les résultats de la phase I. L'Afrique de l'Ouest, entre autres, a en effet dans un premier temps résisté à cette approche.

L'Afrique de l'Ouest a choisi la configuration constituée par la CEDEAO élargie à la Mauritanie pur négocier un APE avec l'UE. Les négociations ont débuté le 06/10/2003 à Cotonou.

Le mandat de négociations pour les pays d'Afrique de l'Ouest est confié aux deux organisations régionales, la CEDEAO et l'UEMOA, sous la coordination de la CEDEAO.

Selon les termes du mandat de négociations, l'APE sera centré sur la problématique du développement. Les principaux thèmes du mandat sont :

- Asymétrie,
- Traitement spécial et différencié,
- Appui au renforcement de la production et la protection des industries naissantes ou des secteurs en difficultés,
- Prise en charge des coûts de transition et compensation fiscale,
- Libre circulation des capitaux.

Les pays de l'UEMOA et de la CEDEAO sont engagés dans plusieurs processus de libéralisation à l'instar des autres regroupements des pays ACP, ont-ils les capacités institutionnelles, politiques, administratives, économiques et sociales pour conduire de front ces négociations en particulier celle concernant l'APE avec la CE ?

2. La structure régionale de négociation

- La négociation est un rapport de force. Face à l'UE, les capacités de l'UEMOA et de la CEDEAO même combinées sont jugées insuffisantes par toutes les parties, c'est pourquoi l'UE apporte un soutien destiné au renforcement des capacités au niveau de ces institutions et des Etats ainsi que de tous les autres acteurs concernés par les négociations. Il est cependant à craindre que ces programmes interviennent tardivement et qu'ils soient insuffisants. En effet, les ressources (20 M + 50 M d'euros) sont disponibles mais les procédures d'accès aux fonds sont encore complexes et difficiles à maîtriser aussi bien par les ACP que par la Commission elle-même. Ainsi la plupart des programmes nationaux de renforcement des capacités y compris les études nationales d'impact n'ont pas encore débutés.

- D'autre part, la disparité des économies des pays membres ainsi que la faiblesse du commerce intra régional constituent des faiblesses difficiles à surmonter.

L'Afrique de l'Ouest dispose cependant d'atouts certains en matière d'intégration, c'est l'une des raisons pour lesquelles avec l'Afrique centrale elles ont été les premières à indiquer sous quelle configuration géographique elles entendaient négocier.

- L'UEMOA est un exemple d'intégration régionale très poussée, elle forme une union douanière et une union monétaire.

- La CEDEAO quant à elle représente un marché de plus de 200 000 000 d'habitants, elle est aussi un exemple d'intégration assez poussée malgré les faiblesses structurelles et les lenteurs dans le calendrier d'exécution. La libre circulation des personnes et des biens est une réalité, tandis que la zone de libre échange mise en place depuis l'année 2000 n'est pas encore effective. Une feuille de route a été adoptée pour accélérer la mise en place de l'Union Douanière en s'indexant sur le Tarif extérieur Commun adopté par l'UEMOA.

- Le fait que les deux organisations mettent en commun leurs Ressources institutionnelles constitue un atout certain à condition qu'une coordination efficace soit mise en place. Toutefois, les deux institutions connaissent un développement à deux vitesses, un clivage accentué par la langue et la culture institutionnelle pourrait en résulter et rendre la coordination entre les deux institutions difficile voire inefficace.

L'un des principaux enjeux des négociations commerciales de Cotonou consiste pour les pays de l'Afrique de l'Ouest à élaborer ou à harmoniser les politiques commerciales favorables à leur développement ainsi que des stratégies communes de négociation. Ces politiques doivent tenir compte de l'imbrication des différents processus de libéralisation et développer une cohérence globale.

A cet effet, chaque pays devrait au préalable être en mesure d'apprécier l'impact, aux niveaux macro-économique, sectoriel et micro-économique, des mesures de libéralisation engagées depuis plus de deux décennies sur l'économie et la société en général, d'où l'importance des études nationales d'impact qui, malheureusement, n'ont pas encore été menées pour la plupart.

La création ou le renforcement de structures régionales de concertation, d'élaboration de positions communes et de négociation est un impératif incontournable.

Cette importance n'a pas échappé aux autorités de la CEDEAO qui ont mis en place une structure régionale de négociation dont la composition traduit à la fois le souci de cohérence dans les différentes négociations, d'harmoniser les positions des Etats membres, de se doter de l'expertise nécessaire et d'adopter une démarche démocratique et transparente.

La structure régionale de négociation est composée des organes suivants :

- ***Le Conseil des Ministres de la CEDEAO,***
- ***Le Comité Ministériel de suivi,***
- ***Le groupe des ambassadeurs à Bruxelles et des représentants permanents à Genève de la CEDEAO,***
- ***Le Comité Régional de Négociation composé du secrétariat exécutif de la CEDEAO et de la commission de l'UEMOA qui est chargé de conduire les négociations,***
- ***Le comité technique d'Appui.***

Le Conseil des Ministres de la CEDEAO est l'organe politique. Il adopte les mandats de négociations, évalue l'état d'avancement des négociations et donne les orientations nécessaires.

Le Comité Ministériel de Suivi assure le suivi et l'évaluation des négociations à travers des réunions périodiques qu'il tient.

Le Groupe des ambassadeurs de la CEDEAO à Bruxelles joue le rôle d'interface entre les instances à Bruxelles et la région. Il contribue au nom de l'Afrique de l'Ouest aux négociations de la 1ère phase.

Le Groupe des représentants permanents de la CEDEAO à Genève assure l'interface entre l'OMC et le Comité des Ambassadeurs à Bruxelles et aussi entre l'OMC et la région.

Le Comité Régional de Négociations a pour mission de conduire les négociations lors de la seconde phase ; il est assisté d'un Comité Technique d'Appui. Dans la 1ère phase, le Comité Régional de Négociations apporte un appui technique au Comité des Ambassadeurs sur les points à négocier.

Il est composé du Secrétariat Exécutif de la CEDEAO, de la Commission de l'UEMOA, du Coordinateur du Comité des Ambassadeurs, d'un représentant du Secteur Privé, d'un représentant de la Société Civile ainsi que des représentants du Comité Technique d'Appui.

Le Secrétariat Exécutif de la CEDEAO, en collaboration avec l'UEMOA, assure la conduite du Comité Régional de Négociation (CRN).

Le Comité Technique d'Appui a un rôle d'assistance auprès des organisations d'intégration. Il est composé de 3 représentants par Etat (Ministère du Commerce, Ministère des Finances et des Affaires Etrangères), un représentant du Secteur Privé par Etat, un représentant de la Société Civile par Etat. Les deux organisations d'intégration assurent le Secrétariat du Comité Technique d'Appui.

Ces cinq représentants par pays devraient être des membres de la structure nationale de négociation dont la mise en place est recommandée au niveau de chaque Etat. Le CTA peut s'adjoindre des personnes ressources en fonction de la spécificité des points à examiner.

Le président et le rapporteur du CTA seront les représentants du CTA au CRN.

Paragraphe II : Les effets attendus du renforcement de l'intégration régionale

La mise en place d'A.P.E.R. entre l'Union Européenne et différentes régions A.C.P. peut aller jusqu'à la création d'unions douanières. Le mandat de négociation adopté par le Conseil de l'U.E. encourage très fortement les efforts d'intégration économique régionale entre pays A.C.P. Le succès attendu de l'intégration régionale apportera-t-il les bénéfices escomptés pour les pays de la région ? dont les plus importants sont entre autre :

- Une progression des investissements étrangers : d'après les experts, l'accès à un marché plus large et uniformisé sur le plan des politiques macro-économiques et commerciales va stimuler les investissements entre les régions A.C.P. ainsi que ceux venant de l'extérieur.
- L'accès à un marché régional plus large apportera les gains de compétitivité aux entreprises produisant sur le marché national.
- La prévention des conflits.
- Une meilleure position de négociation dans les enceintes internationales.

A. Amélioration de l'accès au marché communautaire

Les progrès d'intégration régionale parmi les pays A.C.P. n'ont pas toujours été à la hauteur des espoirs ; et les calendriers de mise en œuvre ne sont pas toujours respectés non plus. La négociation d'Accords de Partenariat économique régionalisés avec l'U.E. implique la création de zones de libre-échange, conduisant à une libéralisation de l'économie au niveau multilatéral.

1. En créant des zones de libre-échange.

Une des politiques souvent émise au sujet de la proposition de créer des zones de libre-échange U.E.-A.C.P. est qu'elles seront essentiellement à l'avantage de l'Europe qui a déjà ouvert son marché. Il est vrai qu'aujourd'hui 99 % des importations originaires des A.C.P. rentrent dans l'U.E. sans droits de douane (en tenant compte des protocoles produits). Cependant, il reste une marge de flexibilité relative dans le domaine des produits agricoles sans commerce couvert par le P.A.C. (politique agricole commune). L'amélioration des conditions d'accès pour ces produits devra être recherchée et sera probablement obtenue plus facilement dans le cadre des zones de libre-échanges, qu'au niveau multilatéral ou à celui des S.P.G.

L'évolution récente de l'intégration régionale parmi les A.C.P. démontre que des progrès importants ont été réalisés. La commission a ainsi commandé différentes études de faisabilité et d'impact pour examiner les conséquences que des accords de partenariat économique régionalisés auraient sur le renforcement de l'intégration régionale, sur les capacités des Etats à s'ajuster face aux défis de la libéralisation avec l'U.E. et à tirer bénéfice des avantages dynamiques d'une telle proposition.

Dans une étude effectuée en Janvier 1998[129], les services de la commission ont envisagé comme scénario possible, sans préjuger du choix des A.C.P., la négociation d'accords de partenariat économique régionalisés avec les sous-ensembles régionaux suivants :

- L'U.E.M.O.A. (8 pays membres : Bénin, Burkinafaso, Côte-D'Ivoire, Guinée Bissao, Mali, Niger-Sénégal, Togo.)
- L'UDEAC-CEMAC (6 pays membres : Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée-équatoriale, Tchad.)
- La SADC (14 pays : Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Afrique du Sud, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe, Rép. Démocratique du Congo, Seychelles).
- EAC (3 pays membres : Kenya, Ouganda, Tanzanie.)
- Les Caraïbes (16 pays : Antigua et Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Rép. Dominicaine, Grenade, Guyane, Haïti, Jamaïque, Montserrat, St Christophe et Nevis, Ste Lucie, St Vincent et les Grenadines, Suriname, Trinité et Tobago.)
- Le Pacifique (8 pays : Fidji, Kiribati, Papouasie-Nouvelle Guinée, Samoa, Salomon, Tonga, Tuvalu, Vanuatu.)

Il faut préciser que ces différentes sous-régions sont à prendre comme des hypothèses, car se sont les organisations régionales des A.C.P. qui se détermineront pour répondre à la proposition de créer des zones économiques U.E.-A.C.P. comprenant la libéralisation réciproque des échanges et les domaines liés au commerce.

2. Par la libéralisation au niveau multilatérale

[129] Accord de partenariat CE-ACP, examen des critères définis par le rapport au Conseil d'Amsterdam, document de travail des services de la Commission, Janvier 1998.

Depuis la mise en place des systèmes de préférence généralisés (S.P.G.), il y a près de 30 ans et la première convention de Lomé en 1975, le système commercial multilatéral a connu un développement considérable, avec notamment la création de l'organisation mondiale du Commerce (O.M.C.) le 1er Janvier 1995. Depuis le GATT de 1947, établissant les règles relatives au Commerce des marchandises, les accords de Marrakech ont introduit des innovations majeures dans le système commercial, avec l'introduction de nouveaux domaines tels que les services, l'agriculture, la propriété intellectuelle ou les mesures concernant les investissements liés au commerce.

Cette profonde réforme du système commercial multilatéral reflète l'évolution de l'économie mondiale. Dans la plupart des pays développés, le poids des services dépasse 60 % du P.N.B., la libéralisation du commerce des services devenait donc essentielle pour favoriser la croissance du commerce international dont il ne représente encore que de l'ordre de 25 % du total, mais avec un taux de croissance de 2 à 3 fois supérieur à celui du commerce des marchandises. D'autre part, la moitié du commerce international de marchandises et de service se fait entre les établissements de même entreprises, d'où ici aussi, l'importance d'établir des règles relatives aux investissements liés au Commerce.

En complément des principes de base des règles du système commercial multilatéral, la clause de la nation la plus favorisée, la non-discrimination et le traitement national, L'O.M.C. reconnaît d'ailleurs que les pays en développement doivent bénéficier d'un traitement « différencié et plus favorable. » Toutefois, la plupart d'entre eux ont entrepris des mesures de libéralisation unilatérale avec la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel, ce qui leur a permis de consolider leurs tarifs douaniers même à des taux plafonds prohibitifs.

Du côté de l'Union européenne, la libéralisation devrait débuter sur la base de l'acquis de la convention de Lomé dès l'entrée en vigueur des accords, conformément aux objectifs de la coopération économique et commerciale établis dans les directives de négociation. C'est à dire :

- Promouvoir l'intégration progressive et harmonieuse des pays A.C.P. dans l'économie mondiale et, de ce fait leur développement durable.
- Renforcer la coopération U.E.-A.C.P. dans les négociations économiques et commerciales internationales.

Du côté des A.C.P., et en conformité avec les règles de l'O.M.C. qui autorisent des périodes de transition plus longues pour les secteurs les plus sensibles, la libéralisation devrait s'étendre sur une période de 10 à 12 ans.

B. Les enjeux de l'accord de partenariat économique pour l'économie ouest africaine

1. L'exemple de la pêche au Sénégal

La pêche est devenue au Sénégal le premier secteur de l'économie depuis les années de sécheresse et la crise du secteur agricole. Elle est une activité multifonctionnelle fortement ancrée au reste de l'économie. En effet, la pêche contribue à la fois à la réduction du déficit de la balance des paiements et du chômage, ainsi qu'à la satisfaction des besoins des populations en protéines.

Pour un chiffre d'affaires global d'environ 300 milliards de FCFA, la pêche génère une valeur ajoutée estimée à 100 milliards de FCFA, soit au total 11 % du PIB primaire et 2,3 % du PIB total. Par ailleurs, les autorités accordent un intérêt particulier au secteur de la pêche en vue de restaurer l'équilibre de la balance commerciale chroniquement déficitaire. Depuis 1986, le secteur de la pêche occupe la première place des exportations devant les produits arachidiers et phosphatiers combinés et assure près du tiers de la valeur des ventes à l'étranger.

La pêche contribue aussi aux recettes de l'Etat à travers les différents accords. Outre les redevances perçues, les accords de pêche donnent lieu à une série de contreparties économiques, commerciales et techniques. Pour le dernier accord de pêche entre le Sénégal et l'Union Européenne (2002-2006), la compensation directe à percevoir est de 44 milliards de FCFA. La pêche génère aujourd'hui près de 100 000 emplois directs aux nationaux dont plus de 90 % par la pêche artisanale. Elle crée aussi de nombreux emplois connexes et occupe près de 15 % de la population active sénégalaise, soit environ 600 000 personnes.

Le secteur de la pêche permet aussi de couvrir une part importante des besoins en protéines animales des populations (en moyenne 75 % des besoins en protéines animales des sénégalais), à des prix relativement bas. Malgré son importance économique et sociale, le secteur de la pêche est confronté à de graves déséquilibres, tant au niveau de l'exploitation des ressources que de l'approvisionnement des marchés (national et international). Les espèces démersales côtières qui ont une valeur marchande élevée et qui sont les plus exportées, ont atteint un niveau de surexploitation, tandis que l'approvisionnement du marché

local risque d'être sérieusement perturbé, suite au report d'effort de pêche des espèces de consommation locale (les pélagiques) vers celles destinées à l'exportation (les démersaux).

Ces déséquilibres se sont précisés à mesure que le secteur s'orientait vers la satisfaction de la demande externe favorisée par de stimulations exogènes au jeu du marché, notamment les avantages non-réciproques prévus par les Conventions de Lomé et les accords de pêche conclus avec des flottes étrangères dont celles de l'Union Européenne.

La Convention de Lomé a mis en place un régime qui autorise la quasi-totalité des produits de pêche des pays ACP à pénétrer le marché européen en franchise des obstacles tarifaires (droits de douane) ou non tarifaires (quotas) imposés aux autres pays fournisseurs. Ces dispositions expliquent la très grande dépendance des produits halieutiques africains (80 % du total) comme sénégalais (près des deux tiers) vis à vis du marché européen.

Cependant, les règles de l'OMC condamnent ce régime qui contrevient au principe de non-discrimination entre pays de même niveau de développement. Sous la pression de l'OMC, la Convention de Lomé devait donc être revue. Le nouvel Accord de Cotonou prévoit en effet le maintien des avantages non réciproques jusqu'en 2008, date à laquelle les ACP devront conclure des accords de partenariat économique régional (APER) et de libre échange avec l'Union Européenne.

La perspective de remise en cause des avantages commerciaux constitue une menace pour les exportations sénégalaises de produits halieutiques, car elle portera un sérieux coup à la compétitivité de ces derniers sur le marché européen. Alors que l'Accord de Cotonou qui régit globalement les relations UE-ACP risque de fragiliser la position à l'export des produits halieutiques sénégalais et africains, l'Union Européenne fait tout pour préserver l'accès de sa flottille aux ressources halieutiques des pays ACP. C'est ainsi qu'elle continue de signer des accords de pêche avec les pays ACP pris individuellement et non avec les entités régionales constituées dans le cadre de l'accord de partenariat économique régional (APER).

Ce qui paraît contradictoire avec la logique de partenariat global prévu par l'Accord de Cotonou. Et pourtant le Sénégal et les autres pays de la sous-région font des efforts pour harmoniser les conditions d'accès à leurs ressources halieutiques, en mettant en place des cadres régionaux de concertation et de coopération en matière de pêche, à l'image de la

Commission Sous-Régionale des Pêches (CSRP) qui regroupe en plus du Sénégal, la Mauritanie, la Gambie, la Guinée, la Guinée Bissau et le Cap Vert.

Ainsi, a-t-on l'impression que l'Union Européenne, tout en élargissant ses possibilités d'accès aux ressources des pays ACP, réduit pour ces derniers les possibilités d'accès à son marché. Ce qui contribue à aggraver les tensions environnementales et économiques que connaissent déjà les secteurs des pays de l'Afrique de l'Ouest. Pourquoi faire de la pêche une exception pour une relation économique et commerciale partenariale entre les ACP et l'UE ?

Cette question mérite d'être posée quand on constate que l'Union Européenne est en train de préparer un document-cadre intitulé « Accord de Partenariat de Pêche Durable entre l'UE et les ACP » pour pérenniser les accords de pêche signés avec les pays ACP. Les accords de pêche en leur état actuel semblent surtout être un moyen pour l'Union Européenne de transférer ses surcapacités de pêche vers les eaux maritimes des pays ACP.

Le Sénégal et les pays de la sous-région, pour faire de la pêche une des rampes de leur développement durable doivent relever les défis qui se posent à ce secteur. Il s'agit de :

- veiller à une exploitation rationnelle de leurs ressources halieutiques en protégeant les espèces menacées et en favorisant leur coopération en matière de politique de pêche ;
- faire des accords de pêche avec l'Union Européenne de réels accords commerciaux et régionaux qui permettent à ces pays d'approvisionner le marché européen et non l'accès direct des navires européens à leurs ressources halieutiques ;
- diversifier leurs marchés d'exportation pour réduire la forte dépendance vis à vis de l'Europe ;
- orienter les exportations sur les produits halieutiques valorisés et non sur les volumes.

Les accords de partenariat économique régionaux (APER) doivent aussi être un moyen de renforcer le commerce de produits halieutiques au niveau de la sous-région ouest-africaine, surtout entre Etats côtiers et ceux de l'intérieur. C'est le premier pallier à franchir pour arriver à une diversification réelle des marchés d'exportation des produits halieutiques des pays côtiers de la CEDEAO et de la Mauritanie.

2. Le cas de la culture cotonnière au Mali

Quel est l'enjeu de l'accord de partenariat économique pour la culture cotonnière malienne et ouest africaine ?

Pays à dominante rurale, le Mali a une économie qui dépend fortement de quelques matières premières exportées. Si l'on dispose d'une place de choix, le coton s'est imposé comme « l'or blanc » du Mali.

Il est le premier pays producteur de coton de la sous région. La culture cotonnière occupe, bon an mal an, près de 500 000 hectares, qui correspondent plus ou moins à 500 000 tonnes de coton graine et 210 000 tonnes de coton fibre. Cette spéculation contribue pour 50 % des recettes d'exportation du Mali et avec le secteur textile participe entre 8 et 9 % du Produit Intérieur Brut.

Directement ou non, elle fait vivre près de 3.5 millions de personnes, et génère des revenus considérables dans le monde rural, qui ont permis d'importants investissements en infrastructures physiques et sociales. *Last but not least,* les principaux producteurs céréaliers sont le plus souvent des cotonculteurs, qui par le biais des systèmes d'association ou de rotation des cultures participent considérablement au développement des productions vivrières et à la sécurité alimentaire du Mali.

Toutefois, de nombreux dispositifs incluant les subventions à l'exportation, les statuts d'entreprises franches, **la Convention de Lomé**… ont indûment favorisé, dans un contexte d'ajustement, la production Ouest-africaine destinée à l'exportation. Ainsi, en 2002 seuls 1 % de la production nationale faisait l'objet d'une quelconque valorisation par le biais de la transformation. Cette faible valorisation ne permet malheureusement ni de garantir les revenus des producteurs, ni ceux des Etats producteurs face à l'extrême volatilité des cours internationaux. De fait, elle limite la création de valeur ajoutée, d'emplois et de richesses et ce faisant, elle contraint toutes perspectives de développement durable de cette filière, et des économies nationales de manière plus large.

Outre cela, **la Convention de Lomé** a de tout temps favorisé des relations bilatérales aux dépens de relations multilatérales, entre les pays ACP et l'UE. De fait, même si les exportations de coton à destination du marché européen ont eu tendance à diminuer au profit

du marché asiatique, le cadre proposé apparaissait plus comme une incitation négative pour le développement d'un marché cotonnier sous régional.

Or plus que n'importe quelle autre spéculation agricole, le coton est produit dans la majeure partie des pays de la CEDEAO, les zones de production nationales se confondent d'ailleurs le plus souvent avec des bassins de production aux conditions géomorphologiques très proches et qui dépassent le cadre des frontières nationales. L'avenir de cette spéculation apparaît donc dans l'exploitation, la gestion et la valorisation régionale de cette production. Ainsi, à l'heure ou les APER tentent de se mettre en place, les **Accords de Cotonou**, semblent offrir un cadre plus à même de soutenir le développement durable du coton Ouest africain.

Effectivement, si le Mali est le principal pays producteur de la sous-région, il ne participe qu'à hauteur de 1 % de la production mondiale et 2.5 % des exportations internationales. Seul, le Mali ne dispose donc pas d'une taille critique qui permettrait de relever les défis qui se posent pour la survie de sa filière (chute des cours internationaux et négociations internationales sur les subventions agricoles) et son développement durable (valorisation par la transformation et l'essor d'une industrie oléagineuse et textile insérée dans les échanges commerciaux internationaux).

A contrario, l'ensemble des pays de la sous-région Afrique de l'Ouest participe à hauteur de 13 % des exportations mondiales de coton, fait vivre entre 10 et 12 millions de producteurs, et représente un marché textile équivalent à plus de 700 milliards de Francs CFA. Le développement de ce marché en partenariat avec la première puissance économique commerciale du monde et le modèle le plus achevé d'intégration, qu'est l'Union Européenne, apparaît dès lors comme une opportunité nouvelle et réelle d'asseoir un tissu d'industries textile et oléagineuse dans l'ensemble de la sous-région. Cette industrie s'appuiera sur la disponibilité d'une matière première de qualité et à des coûts de production très compétitifs, tout en jouant sur la valeur ajoutée des différents pays en terme d'accès aux infrastructures (coût de l'électricité, disponibilité des infrastructures de dégagement telles que les routes, les ponts…).

Nonobstant ces possibilités, certains risques et enjeux demeurent importants et doivent toutefois être soulignés.

En premier lieu, le développement d'une industrie régionale ne doit pas non plus, faire oublier la possible concentration des investissements dans les pays disposant d'infrastructures avancées et de coûts d'accès aux services moindres. Les pays producteurs moins « attractifs » devront certainement faire face à des pertes de recettes fiscales au bénéficie du bloc régional. En vue d'éviter des APE à « deux vitesses », l'harmonisation des politiques commerciales et la fluidification des échanges au sein même de la CEDEAO, d'ici à 2008 au plus tard, apparaissent dès lors comme un préalable, dont les bénéfices profiteront au plus grand nombre.

Par ailleurs, la fin des accords de non-réciprocité, obligera l'Union à baisser son niveau de protection tarifaire en vigueur (de l'ordre de 14 % dans l'UEMOA) pour celui de l'UE, aux alentours de 4 à 5 %. Ceci risque d'accroître d'autant la concurrence sur une industrie Ouest africaine à peine assise.

Une approche présupposant un traitement différencié et une évolution progressive pour les pays de l'Union devrait donc être recherchée. Cette différenciation pourrait s'étendre au-delà de 2008 et être régulièrement évaluée à l'aune de la consolidation du développement industriel en cours. Elle permettrait ainsi à l'Union d'atténuer ce choc tarifaire, tout en lui offrant la possibilité d'asseoir durablement un tissu d'industries utiles au développement durable de la sous-région.

Mais aussi, la progressivité des droits de douane, fonction du niveau de transformation des matières premières (les droits de douane pour le coton brut entrant sur le marché européen sont inférieurs à ceux appliqués pour un produit transformé à base de coton), doivent faire l'objet d'une attention particulière de la part des pays de l'Union. Le cas contraire, la sous région demeurera enfermée dans un modèle extraverti où 50 à 80 % des ventes à l'extérieur du Mali, du Togo, du Burkina-Faso et du Bénin resteront dépendantes de l'exportation de coton brut. Ainsi l'objectif de l'UEMOA de transformer 25 % de son coton brut, contre les 5 % actuels, d'ici à 2010 doit être une des priorités de cet espace, voir même de la zone CEDEAO.

En conclusion, si ces APE témoignent des nouvelles formes de partenariat et de relations que l'Union Européenne souhaite développer avec la sous région, **elle ne peut ignorer les différences réelles entre les deux blocs partenaires**. Pour que ces accords ne soient pas de nouvelles « trappes à pauvreté » cette dernière devra faire l'objet d'une attention particulière, guidée par des principes commerciaux, mais aussi et surtout **d'équité** et de **solidarité**.

CHAPITRE II : Les avatars du système institutionnel Régissant l'Accord de Cotonou

Le cadre de coopération entre les pays A.C.P. et l'Union européenne a longtemps été qualifié de modèle du dialogue Nord-Sud à cause du partenariat qui établit comme concept phare de la relation entre l'Europe et ses anciennes colonies. Une des manifestations les plus flagrantes de ce partenariat est l'existence d'un cadre institutionnel unique de par le caractère permanent des institutions et de leur composition paritaire et multilatérale. Ce cadre institutionnel connaît néanmoins un certain nombre de lourdeurs liées à la complexité des mécanismes, à la nature des deux partenaires ainsi qu'au rapport de force qui les relie.

La coopération A.C.P. / U.E. est le premier accord extérieur conclu par la Communauté européenne qui comprend un volet institutionnel assurant deux fonctions : un rôle de prise de décisions et de régulation de l'instrument de coopération et un rôle de consultation et d'échange sur des questions diverses, non directement liées à la coopération, que l'on pourrait qualifier de dialogue politique.

Section I : Les espoirs fragiles de la nouvelle coopération U.E.-A.C.P….

Si la première vocation du cadre institutionnel s'est concrétisé plus amplement au cours des vingt ans de coopération, notamment dans les deux instances décisionnelles de **Lomé** : le conseil des ministres conjoints et le comité des ambassadeurs. La deuxième s'est développée plus tardivement et plus timidement, au niveau de l'assemblée paritaire, forum parlementaire de débats et consultations, des rencontres annuelles des acteurs économiques et sociaux ainsi qu'au sein du comité des ministres.

Paragraphe I : Genèse et évolution de la coopération ACP-UE

L'évolution historique de la relation entre l'Europe et les Pays ACP s'est faite en tenant compte des avancées de la construction européenne, mais surtout du contexte international global. Ainsi est-on passé du partenariat économique et commercial (A) à la coopération politique (B).

A. Le partenariat économique et commercial

Ouvrir la coopération au partenariat économique dans le but d'aider les Pays ACP à mieux s'intégrer de façon progressive dans l'économie mondiale [130] n'est pas un nouveau défis dans la relation UE-ACP.

1. L'association PTOM et les conventions de Yaoundé : ou comment gommer les séquelles de la colonisation

Le traité de Rome signé le 25 mars 1957 prévoyait l'association des PTOM (Pays et Territoires d'Outre-Mer) à l'Europe naissante.

Conçu au départ comme une parenthèse dans l'histoire des nations, l'aide au développement a perduré. [131] Mal utilisée, elle a souvent servi de rente permettant de différer les réformes essentielles.

Dans le cadre d'une vision initiale euro-africaine, l'association PTOM voit donc le jour avec le traité de Rome et la création du 1er FED (fonds de développement pour les Pays et Territoires d'outre-mer).

En 1960, la plupart des PTOM étant devenus indépendants, ce sont les conventions de Yaoundé I (1963) et Yaoundé II (1969) - concernant 18 Etats africains et malgaches associés – qui allaient maintenir le lien ombilical entre l'Europe et ses anciennes colonies.

Ces deux conventions ont permis (à la fois) l'apprentissage du partenariat à travers la mise en place d'institutions paritaires. Leur champ d'action concernait essentiellement le commerce et la coopération financière et technique. Sur le plan sectoriel, les financements étaient principalement accordés à des projets d'infrastructures économiques et sociales.

L'évolution de la politique de Yaoundé à celle de Lomé allait aboutir à un élargissement du nombre des partenaires et à une diversification des objectifs.

2. De Lomé I à Lomé III : La coopération économique

Après une longue période d'incertitudes et de tractations politiques, la première convention de Lomé est signée entre 9 pays européens et 46 Pays ACP. A l'époque cette convention se pose en modèle de développement Nord-Sud fondé sur le partenariat et la solidarité.

---

[130] C'est l'une des orientations que la commission européenne a tirées du débat sur le Livre Vert.
[131] Voir Jean-François Bayard, L'Etat en Afrique, Fayard, Paris, 1989.

L'Accord de Georgetown en 1975, institutionnalise le groupe ACP et le dote d'une structure permanente : le secrétariat général. Sur le plan politique est proclamé le droit de chaque Etat de déterminer ses propres politiques. Sur le plan commercial, on note l'octroi de préférences non réciproques pour les exportations ACP vers la C.E.E.

Le STABEX en tant que système de compensation du déficit des recettes d'exportation des Pays ACP en raison de la fluctuation des prix se met en place. Le SYSMIN qui est le pendant du STABEX dans le domaine minier ainsi que des protocoles favorables aux exportations ACP, sont utilisés dans des secteurs tels que le sucre, la viande bovine ou les bananes.

Au plan sectoriel Lomé I tout comme Lomé II se consacrent encore au financement d'infrastructure mais aussi de programmes agricoles.

Cependant, ce nouveau modèle de solidarité internationale, considéré comme exemplaire au départ, vire vers la suspicion et le doute quant à l'efficacité de l'aide. En conséquence, émerge une crise de légitimité de la coopération au développement.

D'où les interrogations légitimes surtout à partir de Lomé III sur le souci constant d'améliorer l'efficacité de l'aide pour en assurer la crédibilité.

La convention de Lomé II, signée en 1979 avec 58 Pays ACP coïncida avec une extension progressive de la coopération européenne, y compris naturellement en dehors de la zone ACP. Cette convention est globalement la continuation de la précédente avec une innovation consistant en la création du SYSMIN, mécanisme du même type que le STABEX mais appliqué aux ressources des produits miniers.

La Convention de Lomé III, signée en 1984 entre 10 pays européens et 65 Pays ACP entraîna une profonde remise en question de l'efficacité de l'aide et l'émergence de la dimension politique.

B. La coopération politique

Les années 70 se caractérisaient à la fois par un Tiers-Mondisme triomphant, une vive confrontation Est-Ouest et une baisse des cours des matières premières due au choc pétrolier de 1973. les aspects politiques de la coopération étaient à l'époque encore des sujets tabous à cause du contexte international de la guerre froide.

1. Lomé IV : Une prise en compte timorée des Droits de l'Homme

La Convention de Lomé IV est signée en 1989 entre 68 Pays ACP et 12 Etats européens.
Si les trois premières conventions de Lomé ont été signées par des Pays ACP qui se trouvaient aussi bien dans les zones d'influence communistes et capitalistes que dans le groupe des Non-Alignés, la prise en compte des Droits de l'Homme fera irruption dans le champ de la coopération.
Il faudra souligner que l'article 4 de la Convention de Lomé III faisait déjà allusion à l'importance de la dignité humaine (et non des Droits de l'Homme) et mettait l'accent sur les droits économiques, culturels et sociaux (plutôt que sur les droits civils et politiques).
L'une des particularités du système de Lomé c'est d'avoir pu poursuivre le dialogue avec tous ces pays dont la caractéristique fondamentale est l'hétérogénéité. Ce n'est pas étonnant que Dieter FRISCH dans ses propos très diplomatiques écrive : « La neutralité était au temps de la guerre froide en soi une option politique. »[132]
Il est vrai qu'à partir de Lomé IV, le respect des droits de l'Homme devient une clause fondamentale dans le Partenariat Europe-ACP. Mais il ne faut pas oublier que ce qui préoccupait davantage l'Europe à cette époque c'est le soutien au processus d'ajustement structurel initié par les institutions de Bretton-Woods, la promotion du secteur privé et l'importance croissante de la coopération régionale.

2. Lomé IV Révisée : Une prise en compte réelle des Droits de l'Homme

La révision à mi-parcours de Lomé IV donna lieu à la signature d'un nouvel accord à Maurice en 1995 entre 15 pays européens et 70 ACP.
Pour la première fois le « système de Lomé » devient réellement politique. Le respect des droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit devient un élément essentiel dont la violation peut être sanctionnée par une suspension partielle ou totale de la coopération.

[132] Voir Dominique DAVID « Plus de 40 ans de relations Europe-ACP » in Le Courrier, Septembre 2000, Edition spéciale, Accord de Cotonou, p. 11.

Par ailleurs, pour la première fois aussi un lien direct est affirmé entre la politique communautaire de coopération au développement et la politique étrangère et de sécurité commune.

Dès fin 1995, la Commission européenne lança une réflexion devant aboutir à un « Livre Vert sur les relations entre l'Union européenne et les Pays ACP à l'aube du 21ème siècle – défis et options pour un nouveau partenariat. »

Ce document assorti de propositions et de suggestions est plutôt une réponse préfabriquée en vue d'orienter la coopération UE-ACP vers une nouvelle dimension. Publié en novembre 1996, il donna lieu à de multiples consultations en Europe et dans les Pays ACP avec tous les acteurs du développement.

En conséquence le partenariat UE-ACP doit être maintenu mais revitalisé en particulier grâce à l'ouverture aux nouveaux acteurs de la société civile. C'est l'une des préoccupations de l'Accord de Cotonou.

Paragraphe 2 : L'Accord de Cotonou : Une coopération entre adaptation et innovations

Le nouvel Accord de Cotonou signé pour 20 ans entre 15 pays européens et 71 ACP contient des enjeux énormes : considérant que le développement et d'abord politique et que la mondialisation ne peut être synonyme de pauvreté, d'inégalité et d'exclusion.

Mais si la stratégie économique joue un rôle important, la question du développement relève davantage du politique. L'Accord de Cotonou comporte trois composantes à la fois distinctes et liées : concertation politique, coopération pour le développement, relations économiques et financière.

Mais pour les besoins de l'analyse, on mettra l'accent sur la dimension politique, conçue comme devant couvrir l'ensemble des relations entre l'Union européenne et les ACP. En effet, l'élargissement de la coopération au domaine politique constitue une des principales innovations de l'Accord de Cotonou. C'est ainsi qu'il introduit les principales orientations en matière de conditionnalité démocratique (A) et incorpore un élément fondamental : la bonne gouvernance (B).

A. Les principales orientations de la conditionnalité démocratique

Durant la dernière décennie, la prise en compte des principes démocratiques de l'Etat de droit et des Droits de l'Homme dans la politique de l'Union européenne en général et dans le cadre de ses relations extérieures en particulier a pris une importance grandissante.

1. Promotion et respect des principes démocratiques

Cette dimension a fait l'objet d'une Communication au Conseil de l'Union européenne et au Parlement Européen en novembre 1995[133] sur "L'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique des Droits de l'Homme : de Rome à Maastricht et au-delà."
Cette communication esquisse les stratégies à mettre en œuvre pour l'avenir dans un cadre coordonné. Mettant en exergue les principes d'universalité, d'indivisibilité et d'interdépendance qui forme la clef de voûte du système international, la notion de "principes démocratiques" permet de mettre l'accent sur le processus dynamique menant à une véritable démocratie.
Le processus de démocratisation étant en effet un processus graduel, doit tenir compte du contexte socio-économique et culturel de chaque pays. Ainsi l'organisation d'élections, qui représente un élément fondamental et une étape dans la voie de la démocratisation, devra s'inscrire logiquement dans le processus spécifique d'un pays, de son histoire et de sa culture. Prises de manière ciblée, comme une fin en soi, des élections seules ne garantissent pas nécessairement le caractère démocratique d'un pays ni ne lui donnent la stabilité politique nécessaire à son épanouissement.
Ces principes peuvent s'articuler autour de trois caractéristiques suivantes : la légitimité, la légalité et l'application effective.

- La légitimité est une notion fondatrice de l'Etat impliquant que les dirigeants aux niveaux nationaux et locaux soient librement désignés à travers des mécanismes reconnus et acceptés par les citoyens. L'élection des dirigeants d'un pays au suffrage universel libre et indépendant et au vote secret constitue le mécanisme de légitimité par excellence. C'est dans cette optique que la Communauté européenne a contribué à appuyer des mesures spécifiques dans le domaine de l'extension du processus de consultation des populations ainsi que les mécanismes de dérogation des dirigeants et

[133] Cour (95) 567 final du 22.11.1995.

des responsables publics (recensements, fichiers électoraux, commissions électorales, élections locales et nationales, observations électorales, etc.)[134].

- La légalité implique l'existence de règles clairement définies applicables à tous les citoyens sans discrimination aucune, et qui se traduira par :
  - Un système constitutionnel, législatif et réglementaire adapté.
  - La reconnaissance des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et individuelles.
- L'application effective se réfère aux comportements et à la pratique des autorités, des institutions et des sujets de droits dans le respect de l'Etat de droit et des principes démocratiques.

C'est dans ce contexte que l'organisation institutionnelle de l'Etat, la transparence des institutions et des décisions, la capacité institutionnelle, l'existence d'organes de contrôle constituent l'un des grands défis de ce partenariat UE-ACP.

En outre l'article 9 de l'Accord de Cotonou en stipulant que « La coopération vise au développement durable centré sur la personne humaine, qui en est l'acteur et le bénéficiaire principal, et postule le respect et la promotion de l'ensemble des droits de l'Homme » ne fait que renforcer la dimension international des droits de l'Homme.

2. L'internationalisation des droits de l'Homme

Les droits de l'Homme sont universels, indivisibles et interdépendants. Par principe ils s'imposent à toute entité étatique et ne peuvent être assujettis à limitation. Ils doivent être respectés et dans leur globalité, qu'il s'agisse des droits civils et politiques, dits droits de la première génération ou des droits économiques, sociaux et culturels appelés droits de la seconde génération.

Ils font l'objet de conventions et instruments internationaux et régionaux qui forment un cadre juridique établi au niveau international (Charte des Nations-Unies, Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, Convention Européenne des droits de l'Homme, Charte Africaine des droits de l'Homme et des peuples).

L'accord de Cotonou en faisant du respect des droits de l'Homme un élément essentiel de la coopération entre l'Union européenne et les Pays ACP, ne fait que rappeler les engagements

[134] Com (98) 146 du 12 mars 1998 : Démocratisation, Etat de droit, respect des droits de l'Homme et bonne gestion des affaires publiques : Les enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les Pays ACP.

contenus dans ces instruments qui a été d'ailleurs réaffirmé par les Etats participants dans le cadre des conclusions de la Conférence de Vienne sur les droits de l'Homme en 1993 sous l'égide de l'Organisation des Nations-Unies.[135]

Pour mémoire, rappelons que la création de l'ONU en 1945 suivie de l'adoption de la Déclaration Universelle des droits de l'Homme en 1948 ont beaucoup contribué à faire entrer les droits de l'Homme dans le domaine international.

Toutefois, le poids du tiers-monde dans les relations et organisations internationales et la continuation de la confrontation Est-Ouest font des droits de l'Homme et de leur protection un des enjeux des négociations internationales.[136]

Si on s'en tient dans le cadre de l'Union européenne, on ne peut que mentionner l'action du Parlement européen qui a joué un rôle important depuis son élection au suffrage universel en 1979. Il est probable que la pression de l'opinion publique et l'action conjuguée d'organisations comme Amnesty International, l'ont obligé à y consacrer une grande partie de son activité.

Mais force est de constater aussi que l'exigence de respect des droits de l'Homme était une exigence à géométrie variable quand on sait que l'Union européenne du temps de l'apartheid n'a pas cessé de coopérer économiquement avec l'Afrique du Sud. Alors que la République (populaire d'alors) de Guinée faisait l'objet de sanction à propos d'une violation des droits de l'Homme.[137]

De toute façon le contexte d'aujourd'hui caractérisé par un nouvel ordre mondial d'après-guerre froide fait du respect de tous les droits de l'Homme et des libertés fondamentales, y compris le respect des droits sociaux fondamentaux comme partie intégrante du développement durable.

Si le respect des droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'Etat de Droit, sur lesquels se fonde le partenariat ACP-UE, inspirent les politiques internes et internationales des deux parties et constituent les éléments essentiels de l'Accord de Cotonou, l'incorporation d'un élément fondamental à savoir la bonne gestion des affaires publiques constitue une innovation importante.

---

[135] Voir Sicilianos Linos-Alexandre : L'ONU et la démocratisation de l'Etat. Systèmes régionaux et ordre juridique universel, pp. 104-109.

[136] Voir P. BUIRETTE-MAURAU : « Les difficultés de l'internationalisation des droits de l'Homme à propos de la Convention de Lomé » in RTDE, n° 3, juillet-septembre 1985, pp. 463-486.

[137] Résolution du 17 novembre 1983 sur la violation des droits de l'Homme en République populaire de Guinée (JO des Communautés européennes du 19-12-1983, n° C 342 / 54) et de la Résolution du 16 février 1984 sur les réfugiés Banyanwanda en Ouganda (JO des Communautés européennes du 19-03-1984, n° C 77).

B. L'incorporation d'un élément fondamental : la bonne gouvernance.

Vers la fin de la décennie 90 les critères fondés sur la performance des pays et les conditions qui permettent une bonne gouvernance ont gagné en importance dans la coopération pour le développement.[138]

Lors de la guerre froide, les flux d'aide, en particulier ceux en provenance des principaux donateurs bilatéraux, étaient fortement influencés par des intérêts stratégiques de politique étrangère. En effet les considérations politiques l'emportaient sur les objectifs du développement.

Cette perception du développement stricto sensu, considéré comme un problème essentiellement économique ou technique, a considérablement changé au cours de ces dernières années.[139]

Mais pour mieux expliquer l'incorporation d'un élément fondamental dans le dispositif de la coopération ACP-UE, essayons de cerner ce que recouvre la notion de bonne gouvernance avant de voir les aspects de la bonne gestion des affaires publiques.

1. De la bonne gouvernance à la démocratie

La notion de bonne gouvernance a connu des évolutions sémantiques et donc normatives qu'il serait utile de mettre en évidence. La gouvernance renvoie à la manière dont l'Etat gère politiquement les ressources économiques et sociales d'une société. La Banque mondiale proposa quatre critères d'évaluation de la « bonne gouvernance » : efficacité économique, transparence dans la gestion des affaires publiques et économiques, rendre compte de la gestion publique et un cadre d'Etat de droit. Ces bailleurs financiers s'intéressèrent davantage à « l'étatique » (le pouvoir politico-administratif, spécialisé et détenant le monopole de l'autorité publique) qu'au « politique » (la sphère de la régulation ultime pouvant exister sans Etat), dans leur définition de la gouvernance[140] : « La forme particulière de régime politique

[138] Voir Feuer Guy « Un nouveau paradigme pour les relations entre l'Union européenne et les Etats A.C.P. : L'Accord de Cotonou du 23 janvier 2000 » in RGDIP, Tome 106 / 2002 / 2, p. 269.
Voir aussi Feuer Guy « Vers un nouveau paradigme pour le développement ? », Annuaire français des relations internationales 2001

[139] Voir Rapport sur le développement dans le monde, 1999, L'Etat dans le monde en mutation, Banque Mondiale.

[140] NICOLAI A., « Etat de droit, démocratie et développement », www.globetnet.org/horizon-local/delphes, 16 juillet 2002.

que comprend aussi la notion de bonne gouvernance se situe clairement à l'extérieur du mandat de la Banque. »[141]

Ces organismes, « politiquement neutres », insistèrent, dans un premier temps, sur la prééminence de la Loi sur l'arbitraire plutôt que de vouloir imposer un modèle de régime politique. Ces préventions ne durèrent pas longtemps car, en effet, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, au travers d'une série d'instruments de coopération[142], vont imposer des réformes institutionnelles comme condition d'accès à leurs ressources financières. Dans la foulée, les pays membres de l'OCDE adoptèrent à leur tour, au début des années 90, la conditionnalité politique promue par les institutions de Bretton Woods.

La bonne gouvernance fut donc considérée par les bailleurs de fonds comme un mode d'accès à la démocratie. Face aux échecs du développement et à la persistance de la pauvreté, ces donateurs ont estimé que l'absence de démocratie serait la cause profonde du retard de développement des P.V.D. Cette explication de l'échec du développement non seulement fait fi des erreurs ou des complicités des donateurs eux-mêmes mais, surtout, introduit un renversement de perspective dans l'interprétation de la marche vers le progrès pour les pays en développement. En effet, jusqu'à l'effondrement du mur de Berlin, la séquence de développement généralement admise voulait que le développement économique induise un développement social et politique. Cette thèse correspondait au modèle de Rostow du « rattrapage économique » des pays riches par les pays pauvres et qui influença les modèles de développement industriels et d'import-substitution préconisés auprès des pays du tiers-monde.

Le président français, François Mitterand, lors du sommet France-Afrique de La Baule en juin 1990[143], exprima clairement ce changement de paradigme en affirmant que c'est la démocratie qui mènera au développement et non l'inverse. Cette célèbre prise de position s'inscrit dans le contexte idéologique, post-89, de triomphe du capitalisme et de son corollaire de démocratie politique ainsi que de l'annonce de la fin de l'Histoire par le philosophe Francis Fukuyama. L'effondrement du bloc communiste qui inspira des politiques économiques appliquées dans de nombreux pays du tiers-monde disqualifia les modèles de développement fondé sur le dirigisme étatique excluant toute liberté politique.

---

[141] CAMPBELL B., DORAN M.C., AOULKAZY S., « Quelques enjeux autour de Bonne gouvernance, réformes institutionnelles et lutte contre la pauvreté », *La lettre du Forum de Delphes, n° 48, mars-avril 2002.*

[142] Initiative pays, pauvres très endettés (PPTE) ; Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) ou encore Cadre de développement intégré (CDI).

[143] BOURGI A., « François Mitterand et la démocratie en Afrique. Le discours de La Baule, 8 ans après », www.univ-Reims.fr/LABOS/CERRI/Albert_Bourgi.htm. 7 octobre 2002.

Emboîtant le pas des institutions financières, les pays membres de l'OCDE, dès la fin de la Guerre froide, conditionnèrent leur aide publique au développement à des réformes politiques et à la capacité de réaliser des performances sur le plan économique. A la conditionnalité de « performance », ils imposèrent une conditionnalité de type « politique », en exigeant une refondation des régimes politiques. Cette injonction démocratique[144] avait pour objectif de démocratiser les pays du tiers-monde subissant des régimes autoritaires ou totalitaires. Cette dimension politique du développement fera partie, à partir des années 90, des accords de coopération au développement.

L'encouragement à la démocratisation a pour résultat, selon les observations des Nations unies, qu'en 1980, seuls 54 pays (46 % de la population mondiale) étaient répertoriés comme démocratiques sur 147 pays analysés, alors qu'en 1999, 121 pays sur 147 (68 % de la population mondiale) sont formellement démocratiques[145].

D'après le PNUD, la démocratie contribuerait à la stabilité et à un développement économique humain et équitable. Cette assertion est démontrée en trois temps dans le chapitre consacré à la gouvernance démocratique au service du développement humain dans son Rapport sur le développement humain de 2002. Tout d'abord, les démocraties, en acceptant la confrontation des idées et en permettant leur libre expression, canalisent et donc gèrent mieux les conflits sociaux et politiques que les régimes autoritaires, où ces crises débouchent souvent sur la confrontation armée entre les protagonistes. Ensuite, sur le plan de la gestion des risques, les pays démocratiques sont plus efficaces dans la mesure où la liberté d'expression et de proposition permet à tout le corps social de contribuer à l'évitement de catastrophes humanitaires : par exemple, « lorsque la presse n'est pas libre, les souffrances infligées par la famine dans des zones rurales reculées risquent de passer inaperçues auprès des décideurs et du public »[146]. Enfin, les démocraties, en permettant la diffusion d'une information libre, contribuent à une propagation efficace des connaissances et des savoirs dans des domaines essentiels de la santé publique ou du développement humain en général : on pourrait citer les campagnes d'information sur les risques liés à la transmission du HIV/SIDA, des bienfaits de l'allaitement maternel, etc.

Sur le plan économique, le PNUD prêche pour un renforcement du lien entre développement équitable et démocratie. Car si la corrélation « décollage économique et démocratie » n'est pas empiriquement établie, les bailleurs de fonds estiment malgré tout que « la démocratie

[144] Expression empruntée à André Nicolai.
[145] Il s'agit de pays disposant de systèmes électoraux pluralistes.
[146] Rapport sur le développement humain, *La gouvernance démocratique au service du développement humain,* PNUD, 2002, p.57.

n'est pas un luxe. Bien au contraire. Elle présente un intérêt intrinsèque pour le développement humain, car elle entretient une relation solide avec les libertés civiles et politiques et peut contribuer au développement économique et social ».

2. Critique de la bonne gouvernance

Un important débat théorique et empirique secoue le monde du développement à propos et à l'occasion de l'introduction de ce paradigme démocratique. Il est utile d'en relever quelques éléments dans la mesure où ils éclaireront la lecture que nous pourrons faire, par la suite, des instruments européens en matière de coopération politique.

Le premier élément à relever est le glissement sémantique qui fit passer la notion de « bonne administration des affaires publiques » à une injonction démocratique. Ce glissement sémantique apparaît comme une conséquence logique de la conditionnalité aux yeux des uns, mais comme une dérive normative aux yeux des autres.

La seconde critique, découlant de la première, touche à la pertinence du modèle politique proposé à l'occasion de la conditionnalité politique. La démocratie libérale ne rencontrerait pas les besoins socioculturels des pays en voie de développement, et singulièrement en Afrique, estiment certains anthropologues : « Il est vain de vouloir développer l'économie si ce développement ne trouve pas à s'appuyer sur un fond social et culturel enraciné dans le passé[147].» Un élément de preuve de la justesse de cette interrogation serait l'échec, en Afrique subsaharienne, du modèle capitaliste de développement dont le corollaire politique est la démocratie libérale[148] : « Si le développement est une croyance occidentale, sa faillite consacre aussi la faillite du capitalisme en Afrique noire. Dans les sociétés africaines, le vrai pauvre est celui qui n'a pas de parenté… Compte tenu du poids de ce cadre social et culturel, les Africains ont tendance à prendre leurs distances à l'égard d'un modèle de développement pour lequel les inégalités socio-économiques sont considérées comme un des véritables moteurs du progrès. Ils remettent en cause une modernisation économique imposant la destruction du lien social[149]. »

---

[147] DEMARET P., « Quel rôle pour l'anthropologue dans la coopération au développement ? », *Cahiers Nord-Sud,* Université libre de Bruxelles, vol. II, n°7, avril 1985, p.4.

[148] DIOUF M., *Démocratie et bonne gouvernance : singularité africaine et mondialisation.* Document de travail. Department of History/CCAS. Université du Michigan.

[149] Afrique Pluriel.- « Echec des modèles de développement occidentaux », *Afrique Histoire, Economie, Politique,* www.afriquepluriel.ch/developpement-a.htm. 2 avril 2002.

Si le capitalisme économique et son pendant politique, le libéralisme, ne peuvent prendre pied dans certaines parties du monde, deux stratégies s'offrent à leurs promoteurs : soit l'abandon du modèle inadéquat, soit « l'ajustement culturel » des sociétés récalcitrantes dans le cadre, par exemple, de la coopération au développement. On devine là les contours d'un débat sociétal qui dépasse l'enjeu du développement. Nous sommes au cœur de la question du rapport des sociétés non occidentales ou non occidentalisées avec la modernité promue par la mondialisation. Adopter les critères de la bonne gouvernance va donc bien au-delà du combat contre la corruption et la gabegie au Sud.

L'historien Joseph Ki-Zerbo relève les préalables auxquels ces sociétés doivent répondre : Qui sommes-nous ? Où allons-nous ? Par quels moyens ?[150] Un accompagnement éclairé des processus de démocratisation des pays en voie de développement ne peut pas faire l'économie d'une réflexion sur les enjeux de société que vivent ces Etats en mutation.

Section II : … malgré l'existence d'un cadre d'analyse et de concertation

Vingt-huit ans après la signature de la première Convention ACP-UE, les institutions paritaires constituées restent un élément original de la vie politique internationale. Initiées dans les années soixante-dix, dans une perspective de raffermissement des relations Nord-Sud, les institutions paritaires ACP-UE pourraient servir d'éléments de référence à l'organisation politique d'un monde multipolaire évoluant dans un contexte de mondialisation. Ainsi, nous verrons que si l'Accord de Cotonou n'a pas innové sur le plan institutionnel en maintenant les institutions mixtes, telles qu'elles étaient dans le " système Lomé " (I), en revanche la nécessité d'adapter celles-ci aux nouveaux enjeux des relations internationales s'est fait ressentir (II).

Paragraphe I : Le maintien des institutions mixtes

Depuis Maastricht, l'Europe unie ayant la volonté de faire grandir le « nain politique » dans le nouveau contexte mondial, l'ensemble A.C.P. pose d'innombrables problèmes de classification, d'intégration, d'homogénéisation et de développement proprement dit. Mais un nouveau rôle lui est conféré : contribuer à l'identité extérieure de l'Europe. Certes l'ensemble

[150] KI-ZERBO J., « Le cadre historique de la gouvernance en Afrique ». Papier présenté à la conférence « Good governance », organisée par l'Université du Limbourg et ECDPM, Maastricht, 23-24 novembre 1995.

A.C.P. tire son identité de sa relation à l'Union européenne, tandis que l'Union européenne est amenée à défendre le groupe A.C.P. dans les forums internationaux. D'où l'important pour nous de développer deux points essentiels : le premier concerne les institutions européennes (A) ; le second les institutions de la coopération (B).

A. Le triangle institutionnel de Bruxelles

La loi communautaire et les traités représentent la première source de légalité qui s'impose à la loi nationale et légitime l'Union à l'extérieure, dans tous les forums internationaux et pour tous les secteurs où la Commission européenne représente et défend les intérêts des Etats membres ou ceux de ces ayants-droits, liés par voie contractuelle ou conventionnelle.

La décision européenne qu'elle soit dénommée directive, règlement, communication ou initiative, selon les obligations qu'elles créent, se construit sur la base de négociations quasi-permanentes entre la source de proposition qu'est la commission, et les instances de décision que sont les Conseils des Ministres et le Parlement européen. Ce triangle de la décision est environné par d'autres institutions clés, d'importance variable selon qu'elles sont dotées d'un pouvoir consultatif comme le comité économique et social ou d'un pouvoir de contrôle et de sanction comme la Cour des Comptes que nous excluons dans notre champ d'étude.

1. Le principal lieu de débat : Le Parlement européen

Le traité C.E. reconnaît au Parlement des pouvoirs en matière législative, budgétaire et dans le cadre de la conclusion des accords internationaux. Mais avant tout, il faut rappeler que le Parlement dispose d'un pouvoir général de délibération qui l'autorise à débattre de tous les aspects de l'activité communautaire ainsi que des titres V (P.E.S.C.) et VI (J.A.I.) du traité sur l'Union européenne.[151]

Le Parlement européen se compose de 626 membres élus au suffrage universel pour cinq ans qui siègent par groupes politiques, non par nationalité. Il dispose de deux sièges, l'un à Bruxelles, l'autre à Strasbourg où se tiennent les assemblées plénières une fois par mois. Il est

[151] Voir Jean Paul Jacqué in « Droit institutionnel de l'Union européenne », DALLOZ 2002, p. 218 s.

prévu que le Parlement s'élargisse avec l'Union européenne qui depuis de sommet de Copenhague du 11-13 décembre 2002 compte 25 membres.

Le Parlement européen est essentiellement un forum de débat politique qui formule des opinions sur les propositions de la Commission : tel est le sens donné par le rapport Martens sur le "livre Vert" de la Commission qui a été adopté par la commission du développement et de la coopération et en assemblée plénière ou du rapport Rocard sur la communication de la Commission portant sur les « orientations en vue de la négociation de nouveaux accords de coopération avec les Pays ACP.» Depuis le traité de Maastricht l'Union européenne adopte un certain nombre de textes par la procédure de la co-décision.

En ce qui concerne la coopération UE-ACP, le Parlement agit en amont avant que les négociations proprement dites ne se déroulent entre les Etats membres, puis avec le groupe ACP. Par le truchement de la Commission du développement et de la coopération – plus connu sous le nom de Direction Générale VIII (DG) en tant que spécialiste de la coopération et du développement – une quarantaine de Parlementaires suivent, et en relation avec les services de la Commission, les différentes questions à traiter. Mais il faut reconnaître que seule une poignée de parlementaires sont véritablement passionnés par la question A.C.P. [152]

2. Le lieu de la prise de décision : le Conseil des ministres de l'U.E.

Ce conseil siège par sections (finance, agriculture, transport, affaires sociales etc.). Le plus important d'entre eux est le conseil des affaires générales dont les membres, Ministres des Affaires étrangères des Etats, suivent les questions relatives aux relations extérieures de l'Union.

Tous les six mois se tient un Conseil des Ministres du développement et un conseil des ministres conjoint UE-ACP, le Conseil siège principalement à Bruxelles et occasionnellement à Luxembourg.

Beaucoup d'analyses sont consacrées à la manière dont sont prises les décisions européennes, par compromis et consensus dans certains cas, à l'unanimité dans le secteur

[152] Notons l'absence des personnalités européennes de premier plan dans des instances de consultation et de décision, préférant y envoyer des émissaires en leur lieu et place.

intergouvernemental, ou à la majorité qualifiée dans le secteur communautaire ayant trait au développement.

Quelque soit le mode de décision, le processus législatif s'appuie sur des mécanismes de consultation formelle et informelle, et le montage d'alliances par lesquelles la commission et les Etats membres s'efforcent de concilier deux objectifs distincts : d'un côté la construction et défense de l'intérêt européen pour lesquelles se mobilisent les services de la Commission qui produisent des propositions ; de l'autre la défense de l'intérêt national dans laquelle s'engagent les représentations administratives et politiques des Etats membres.

Les groupes du Conseil directement concernés par la mise en œuvre des accords de coopération et d'évaluation des relations avec les Pays ACP sont dénommés par des acronymes : ACP, ACP-Fin, G.C.D. (groupe coopération-développement) dont la présidence est tenue par les hauts fonctionnaires du pays qui assume, par rotation semestrielle, la présidence de la communauté.

3. Le noyau des affaires européennes : La Commission européenne

La Commission, source des propositions communautaires, a l'initiative des textes européens. Elle est dotée de pouvoirs de gestion, de contrôle, et de sanction dans certains domaines. Elle se compose d'un collège de vingt membres commissaires appelés à évoluer avec l'élargissement de l'Union européenne. Ces commissaires se répartissent les fonctions selon un découpage en portefeuilles qui fait l'objet de subtiles tractations.

Un commissaire Danois Paul Nielsen[153] est actuellement en charge des questions du développement et travail en étroite relation avec la DG VIII, dont les services sont principalement chargés de la gestion des rapports avec les Pays ACP.

Avant d'évoquer les institutions conjointes UE-ACP, il convient de présenter de façon succincte la DG VIII. Aux côtés du directeur général sont nommés deux directeurs généraux adjoints. L'un est chargé des directions horizontales, comprenant les unités en charge de la politique de développement, des relations avec les autres organismes de coopération au développement, du développement durable, de la politique commerciale etc.

L'autre chapeaute les unités en charge des politiques sectorielles (santé, éducation, coopération technique) et les directions géographiques

[153] Voir l'article 15 de l'Accord de partenariat CE-ACP, signé à Cotonou le 23 juin 2000.

B. Les institutions conjointes de la coopération

Formellement, le système institutionnel de la coopération ACP-UE repose sur trois piliers : le Conseil des Ministres, le Comité des Ambassadeurs et l'Assemblée paritaire.[154]

Ces trois instances forment deux pôles caractéristiques ayant des champs d'action différenciés, mais dont la complémentarité et la dynamique inter-actionnelle se sont considérablement accrues ces dernières années. D'un côté un pôle décisionnel représenté par le Conseil des Ministres qu'assiste le Comité des ambassadeurs de l'autre un pôle consultatif constitué par l'Assemblée paritaire.

Nous focaliserons notre attention sur le triptyque Conseil des ministres, Comité des ambassadeurs, Assemblée paritaire, même s'il convient de ne pas perdre de vue le rôle déterminant qu'exercent certaines autres instances et organes sur la conception et la mise en œuvre de la coopération ACP-UE.

1. Le Conseil des Ministres ACP-UE

Le Conseil des Ministres ACP-UE est composé de membres du Conseil et de la Commission de l'Union européenne et d'un membre du gouvernement de chaque Etat A.C.P. Il se réunit une fois par an, alternativement dans les Pays ACP et de l'Union européenne. A l'instar de toutes les autres institutions de la Convention, il est co-présidé par les deux parties. Il se prononce d'un commun accord, de la Communauté d'une part et d'autre part des Etats A.C.P. ; et ses décisions sont obligatoires pour les parties contractantes. [155]

En tant qu'instance décisionnelle suprême de la Convention, le Conseil a des attributions très étendues. C'est à lui qu'il échoit de fixer les grandes orientations relatives à la coopération ACP-UE et, de procéder périodiquement à l'examen des résultats de sa mise en œuvre et de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer une application satisfaisante de la Convention.

En fait, l'expérience a révélé que l'efficacité de cette institution n'était pas optimale et qu'en dépit du pouvoir discrétionnaire dont elle dispose en tant qu'organe décisionnel suprême de la Convention, elle ne parvient pas à résoudre de manière satisfaisante toutes les questions liées à la mise en œuvre de l'Accord.

---

[154] l'article 14 de l'Accord de Cotonou est clair à ce sujet : « Les institutions du présent Accord sont le Conseil des Ministres, le Comité des Ambassadeurs et l'Assemblée paritaire ».

[155] Voir article 15 de l'Accord de Partenariat CE-ACP signé à Cotonou le 23 juin 2000.

C'est le cas par exemple du problème posé par la faiblesse d'absorption des ressources du Fond européen de développement (FED). Pour de nombreuses raisons mises en exergue par le Conseil à plusieurs reprises, les ressources mises à la disposition des Pays ACP par l'Union européenne ne sont pas consommées de manière satisfaisante. Il s'en suit des reliquats d'une convention à l'autre dû à la complexité et la lenteur des procédures et des mécanismes de mise en œuvre de celle-ci.

Autre exemple de la faiblesse du système décisionnel suprême de la convention, c'est que d'autres questions ont pendant longtemps figuré à l'ordre du jour de l'instance ministérielle conjointe sans trouver des réponses satisfaisantes. Il s'agit notamment de la dette des Pays ACP dont le fardeau s'est révélé insupportable pour leur développement accéléré, et de la mise en œuvre de la clause de dénonciation[156] énoncée par l'article 99 de l'Accord de Cotonou.

S'agissant de la mise en œuvre de la clause essentielle, elle repose sur une procédure spécifique relevant du dialogue politique. En effet, comme le prévoit l'article 96, si une partie considère que l'autre a failli aux dispositions relatives au respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme, elle invite celle-ci, sauf en cas d'urgence particulière, à procéder à des consultations dont l'objet est d'examiner de façon approfondie la situation et le cas échéant, y remédier.[157]

2. Le Comité des ambassadeurs ACP-UE

Le Comité des ambassadeurs ACP-UE a été institué afin d'assister le Conseil des ministres dans l'exécution de ses tâches et de suivre l'application des différenties conventions. Il est composé de représentants permanents des Etats membres de l'Union européenne auprès de la Communauté et des chefs de mission des Etats A.C.P. auprès de l'Union européenne.

Etant plus proche des problèmes liés à la mise en œuvre de la coopération ACP-UE, puisque chargé de la supervision des travaux de tous les comités et de tous les organes ou groupes de travail permanents ou ad hoc, créés par la Convention à un niveau autre que ministériel et devant se réunir au moins une fois tous les six mois, le comité des ambassadeurs ACP-UE devait théoriquement constituer le principal vecteur et l'animateur opérationnel de la Convention.

[156] Voir article 99 : « le présent accord peut-être dénoncé par la communauté et ses Etats membres à l'égard de chaque Etat A.C.P. et par chaque Etats A.C.P. à l'égard de la communauté et de ses Etats membres, moyennant un préavis de six mois. »

[157] Voir article 96 de l'Accord de Cotonou.

Malheureusement, les réunions du Comité des ambassadeurs ACP-UE ont semblé, ces dernières années se contenter d'arrêter, à la veille du Conseil des ministres, l'ordre du jour à soumettre à celui-ci en procédant à un rapide échange de vues sur les différents points à y inscrire.

Rarement un débat de fond y a été engagé sur une question importante intéressant la vie de la convention, qu'il s'agisse des questions d'ordre thématique ou de procédures de mise en œuvre. C'est pour cela que dans le nouvel Accord de Partenariat ACP-UE signé à Cotonou on a tenté de revitaliser cette institution, compte tenu de l'important rôle qui lui revient en tant qu'organe de préparation des décisions du Conseil des ministres et de suivi de la mise en œuvre de la coopération ACP-UE. [158]

3. L'Assemblée paritaire ACP-UE

Comme le Conseil des ministres et le Comité des ambassadeurs, l'Assemblée paritaire ACP-UE est une institution conjointe. Composée en nombre égal de membres du Parlement européen et de parlementaires de chaque Etat A.C.P., elle est un organe consultatif. Elle a pour but par le dialogue, le débat et la concertation, de promouvoir une plus grande compréhension entre les peuples des Etats membres de l'Union européenne et des Pays ACP, de sensibiliser les opinions publiques sur les problèmes du développement et d'inciter les instances décisionnelles à mettre efficacement en œuvre la convention.[159]

En dépit de son statut consultatif, le rôle joué par l'Assemblée paritaire s'avère très important. A travers ses prises de position, les résolutions et les recommandations qu'elle adopte et soumet au Conseil et à la Commission, l'Assemblée paritaire exerce une influence directive significative sur les décisions de ces organes.

L'assemblée paritaire a largement contribué à l'avancement du processus démocratique et au respect des droits de l'Homme dans de nombreux Etats A.C.P., à travers ses missions d'observation. Toutefois des sources de divergences intarissables existent entre les deux partenaires au point de faire échouer la tenue des sessions de l'institution parlementaire paritaire. En effet, celle-ci qui regroupe 154 membres devait tenir sa 5ème session à Bruxelles du 25 au 28 novembre, mais elle ne s'est jamais tenue. Motif : les députés des Pays ACP ont été informés le 22 novembre dans la soirée, de la décision du parlement européen d'interdire l'accès de ses locaux à deux membres de la délégation Zimbabwéenne, Paul Mangwana et

[158] Voir l'article 16 de l'Accord de Cotonou.
[159] Voir l'article 17 de l'Accord de Cotonou.

Christopher Kuruneri. Ils figurent sur la liste des 79 personnes que l'Union européenne a interdites de séjour dans son espace depuis juillet 2002 pour cause de dérives autoritaires du régime en place à Hararé.

Mais la décision européenne a été prise « sans consultation ni avis préalable des organes conjoints de l'A.P.P. »

En remettant en cause la composition d'une délégation arrêtée souverainement par l'Assemblée nationale d'un Pays ACP, le Parlement européen aurait violé l'article 17 de l'Accord de Cotonou du 23 juin 2000. En outre, dit-on du côté des députés ACP, l'Accord de Cotonou confère « privilèges et immunité » aux membres de l'Assemblée. Aussi, la « position commune du Conseil de l'Union européenne concernant des mesures restrictives » à l'encontre des responsables Zimbabwéens prévoit une dérogation pour les personnes devant « assister à des réunions d'organismes internationaux ou mener au dialogue politique visant à promouvoir la démocratie, les droits de l'Homme… »[160].

Au cours des dernières années, en particulier depuis la révision à mi-parcours de la Convention de Lomé IV en 1995, le dispositif institutionnel du partenariat ACP-UE tient aux mutations survenues dans l'environnement international, caractérisées par le renouveau de la démocratie et la protection des droits de l'Homme.

Paragraphe II : La nécessité d'adapter les institutions aux nouveaux enjeux des relations internationales

Pilier du partenariat entre l'Europe et les pays en développement d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, les institutions de la Convention UE-ACP se voulaient le symbole d'une nouvelle vision des relations internationales.

Vingt-cinq ans après, le bilan de la coopération entre les deux groupes de pays ne peut s'affranchir d'une lecture critique du dispositif et du fonctionnement institutionnel. La nature des institutions et leur fonctionnement est souvent, voire toujours, le reflet des ambitions et des limites des processus politiques. Ainsi la plupart des évaluations des conventions successives qui lient les Pays ACP à l'Union européenne depuis 1975 trouvent un écho dans la lecture des institutions qui ont régi ces relations particulières.

Alors que s'approfondit la réflexion sur l'avenir des relations entre l'Union européenne et les Pays ACP, les axes prioritaires de la coopération à venir et la réforme des instruments, il est tout à fait nécessaire de réfléchir à l'évolution des dispositifs institutionnels.

[160] Voir J.A / L'intelligent, n° 2186, du 2 au 8 décembre 2002, « Europe-ACP Député " Non grata " », p. 20.

A. l'enjeu des capacités parlementaires dans la coopération U.E.-A.C.P.

1. Le rôle des parlements dans le développement

Les parlements nationaux sont tout d'abord l'expression dans la pratique du principe de « démocratie élective » et se doivent donc de représenter la volonté du peuple. En légiférant, le parlement construit le cadre de référence pour la régulation et la gestion de la vie en société. Dans sa mission de supervision du gouvernement, il lui incombe la responsabilité de promouvoir la transparence de la gestion des affaires de l'Etat, et de prévenir les abus possibles de la part des autorités publiques. Le parlement représente donc une institution fondamentale pour un « Etat compétent » et les parlementaires incarnent des acteurs au service d'une bonne gouvernance.

Législation. Le parlement est l'Institution de décisions collective : en tant que représentant du peuple, il travaille à l'élaboration et à la délibération des politiques avec la branche exécutive du pouvoir et il vote les lois. La formulation constitutionnelle de cette fonction varie, et son exercice diffère d'un pays à l'autre mais la législation constitue de toue façon la fonction centrale du parlement. Comme la constitution sénégalaise l'indique clairement : « L'assemblée nationale détient le pouvoir législatif. Elle vote seule la loi[161]. »

Supervision. La supervision des politiques gouvernementales en général et du processus budgétaire en particulier est la seconde mission du parlement. C'est un pilier fondamental de l'Etat de droit puisqu'il assure la séparation des pouvoirs et l'équilibre par rapport à l'exécutif. Ce rôle revêt une importance vitale car il garantit que le gouvernement exécute les politiques nationales de façon efficace, démocratique et (financièrement) responsable.

Un espace de dialogue. Les parlements sont appelés à jouer un rôle essentiel dans le cadrage du débat sur les priorités de développement nationales. Reflets des divers courants d'opinion d'une société, les parlements sont en effet le lieu où doivent s'inscrire le débat, la conciliation des diverses vues et la recherche de compromis sur les projets gouvernementaux ainsi que sur le suivi de la mise en œuvre des politiques nationales. Les accords de coopération internationale constituent une ressource essentielle de la planification et de la mise en œuvre

[161] Article 67 de la Constitution sénégalaise.

des plans de développement nationaux, aussi l'affectation de cette ressource doit-elle faire partie du débat. Par ailleurs, dans un contexte où le fonctionnement de l'Etat est affecté par des situations politiques instables, le parlement peut jouer un rôle clé. L'exemple du Rwanda – ou du Burundi – illustre l'impact des parlements dans l'exercice de réconciliation au cours de processus de paix et de restauration de l'état de droit dans des environnements d'après-conflit.

Lien avec les circonscriptions. Cette mission moins conventionnelle est intéressante car, d'une part, on constate que les parlementaires deviennent généralement initiateurs de projets de développement (mobilisation de ressources, appui à des initiatives de base), d'autre part, ils sont témoins des besoins à la base, et en dialogue direct avec les membres de leur circonscription. Dans les endroits où les services publics ne parviennent pas toujours, les parlementaires sont amenés d'une certaine façon à endosser le rôle moins « orthodoxe » de sécurité sociale pour les populations locales. Ils assurent parfois les dépenses courantes : coûts de scolarité, frais exceptionnels occasionnés par un décès, etc. Grâce à ce lien avec la bas qui donne corps à leur identité constitutionnelle de représentants du peuple, les parlementaires peuvent se faire la voix des populations locales, et intégrer leurs préoccupations dans l'arène politique.

Propos de parlementaire :
« *A l'heure actuelle, les parlements sont sollicités pour contribuer à la sensibilisation des populations aux problèmes de développement à la base* ». Burkina Faso.

Ces prérogatives sont exercées avec plus ou moins de succès. L'évolution du contexte international et des modalités de la coopération rend l'exercice de ces compétences et l'acteur parlementaire encore plus intéressants.

2. Un contexte international favorable

La vague de démocratisation. Une des conséquences directes de la vague de démocratisation mondiale qui a touché l'Afrique subsaharienne dans les années 90 a été l'émergence des parlements comme une des forces majeures de la nouvelle donne institutionnelle. En 1974, il

n'y avait que 39 démocraties et, au milieu des années 90, on en comptait 117[162]. Actuellement, environ 90 % des Etats souverains dans le monde ont un corps législatif[163]. Aujourd'hui, pratiquement chacun des 53 Etats africains possède un parlement national. L'examen des différentes constitutions africaines montre par ailleurs que les parlements sont systématiquement pourvus des pouvoirs de supervision (de l'exécution du budget et des politiques nationales) et du pouvoir de législation[164].

L'approche participative pour l'élaboration des stratégies de développement. Un des éléments fondamentaux de l'approche de réduction de la pauvreté promue par la Banque mondiale – et dans laquelle s'inscrivent les interventions des autres bailleurs – consiste en l'appropriation de la stratégie par le pays concerné. Cette appropriation passe par une approche participative de l'élaboration d'un document de stratégie (DSRP) servant de cadre de référence pour l'ensemble des programmes de développement. De larges consultations sont organisées avec différentes parties prenantes, et associent donc d'autres acteurs que le gouvernement central, dont les parlements. Leur implication se traduit également dans le cycle de gestion du budget national (supervision et approbation des dépenses des initiatives en matière de réduction de la pauvreté ; suivi et évaluation de leur impact et travail législatif). Leur influence s'accroît d'autant plus qu'ils peuvent appuyer des réformes gouvernementales permettant une meilleure gestion des affaires publiques. De la même manière, une des innovations de l'Accord de Cotonou consiste à faire participer différentes parties prenantes à l'élaboration du document de stratégie et à la revue de sa mise en œuvre. La contribution des parlements dans ces exercices crée une nouvelle dynamique pour leur participation.

Propos de parlementaire :
« *Le député ne faisait que ratifier les traités soumis. Maintenant, nous prenons conscience de l'effectivité du partenariat et de la nécessité d'un suivi constant.* » Mali.

L'importance accrue de la bonne gouvernance. Bien que le débat soit toujours ouvert sur ce que signifie « la bonne gouvernance[165] », on note une prééminence croissante de ce concept

[162] Stapenhurst, 2002.
[163] Manning, Nick, in *Strengthening oversight by legislatures, Premnotes – Public sector,* n° 74. Banque mondiale, octobre 2002.
[164] Chungong, Martin, in *Assisting Good Governance and Democracy : the Changing Roles of the African Parliaments,* Berlin, mai 2002.
[165] Bien qu'elle renvoie généralement à la notion de bonne gestion des affaires publiques, la signification de ce concept varie sensiblement d'un bailleur à l'autre par exemple.

dans les discours et les documents officiels sur les politiques de développement. La bonne gouvernance est un référent nécessaire pour cadrer la réduction de la pauvreté, et elle est devenue un élément fondamental de la coopération ACP-CE[166]. Parallèlement, la déclaration sur la politique de développement de la Communauté européenne (novembre 2000) indique que « le renforcement des capacités institutionnelles, en particulier en matière de bonne gouvernance », est l'un des six domaines prioritaires dans lesquels la CE estime présenter un avantage comparatif pour l'apport d'un soutien. Les parlements sont directement concernés par cet enjeu. Par exemple, certains d'entre eux ont déjà assumé un rôle direct dans des campagnes nationales contre la corruption (Bénin, Kenya, Ouganda) et contribuent de fait à l'amélioration de la gestion des affaires publiques. La communication intitulée *Gouvernance et développement* rappelle également le rôle potentiel des parlements et leur contribution aux programmes de réformes[167].

Propos de parlementaire :
« *Le parlement pourrait offrir une bonne enceinte au dialogue politique.* » Ethiopie.

Le développement de l'appui budgétaire. L'évolution constante des modalités d'octroi de l'aide et de leur transfert favorise actuellement l'appui budgétaire. Encadré pour éviter d'encourager des tentatives de corruption, l'appui budgétaire constitue une incitation supplémentaire pour les bailleurs qui veillent à un bon contrôle de l'exécution du budget par le parlement. Le recours à l'appui budgétaire implique effectivement l'utilisation du système national de contrôle et les bailleurs sont amenés à considérer le niveau d'opérationnalité des parlements à cet égard.

La globalisation et le contexte international. Dans un environnement mondial de plus en plus interdépendant, le débat sur les défis transversaux et les questions posées par une globalisation croissante ne doit pas se faire sans l'implication des parlements. Les enjeux de sécurité, de protection de l'environnement, de migration et de mobilité du capital ont tous des implications sur les politiques et le développement à l'échelon national. Ces questions mobilisent de nombreux acteurs politiques, universitaires ou militants. Il est donc important que les parlements y trouvent une place à part entière. Un débat interparlementaire au niveau

[166] Titre II – Article 9 : « Eléments essentiels et élément fondamental », alinéa 3.
[167] Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et Comité Economique et Social Européen – Gouvernance et développement (COM/2003/0615 final).

régional et global permet d'encourager des réflexions approfondies sur les défis de la globalisation et ses implications. Le lien avec la société civile et sa composante alter-mondialiste pourrait être encouragé à ce niveau car il illustre l'importance de l'espace parlementaire en tant que lieu d'articulation des discours politiques et des revendications citoyennes.

Efficacité de la coopération au développement et capital social. Ce débat a démontré que les recettes traditionnelles (apports de fonds, solutions externes et assistance technique) ne suffisent pas à stimuler le développement. Pour être efficace, la coopération a besoin de s'inscrire dans un solide environnement politique national et elle doit promouvoir activement divers principes clés, tels que l'appropriation locale, la bonne gouvernance et le développement participatif. Le capital social est reconnu comme un facteur fondamental pour stimuler le processus de développement. Or les parlements, relais avec l'exécutif, ont une valeur ajoutée importante qui permet de créer un lien de confiance entre Etat et population. En fonction de la situation nationale, ce lien pourrait être renforcé pour permettre la mobilisation de toutes les énergies au service du développement et accroître les synergies résultant des partenariats public-privé.

Propos de parlementaire :
« *Cela ne serait pas de trop de rappeler au gouvernement et à tous ses démembrements du niveau inférieur, que le rôle du député, en dehors de légiférer, est aussi de contrôler l'action gouvernementale. Ainsi, il sera mieux écouté et associé pour mettre en œuvre toute réalisation d'investissement à l'échelon de base.* » Niger.

Dans ce contexte porteur, il reste pourtant difficile pour les parlements de tenir ces rôles multiples. Les possibilités d'exercer leurs prérogatives sont limitées par de nombreux obstacles.

3. Des contraintes et limites à dépasser

Propos de parlementaire :
« *Il faut faciliter le rôle du député en matière de suivi et de contrôle en le munissant de moyens matériels et financiers. »* Niger.

Faiblesse des capacités institutionnelles. Souci le plus souvent évoqué par les parlementaires, la question des capacités constitue un véritable frein au travail parlementaire. Le problème se pose à plusieurs niveaux : ressources humaines et matérielles insuffisantes, équipements et capacités des élus parfois faibles, et connaissance limitée des dossiers techniques. La situation varie d'un pays à l'autre, mais les équipements de base manquent en général et les possibilités de bénéficier d'une expertise spécialisée et indépendante au service des élus pour faciliter et enrichir leur travail sont souvent inexistantes.

Propos de parlementaire :
« *Le pouvoir législatif est souvent difficile à exercer, par manque d'information et de données de la part de l'exécutif. L'efficacité du travail parlementaire dépendra de la bonne circulation de l'information entre le gouvernement et le parlement.* » Mali.

Relations avec l'exécutif. La qualité du rapport entre les bras exécutif et législatif de l'Etat est un élément qui influence directement le pouvoir du parlement. Dans une certaine mesure, ce rapport définit les possibilités et l'impact du travail parlementaire. Il arrive par exemple, lorsque le parlement se fait trop critique à l'égard de la gestion des affaires publiques ou de la performance du gouvernement, qu'une certaine hostilité naisse et mène parfois à des confrontations dans lesquelles l'opposition est plus vulnérable, voire soumise à des comportements arbitraires. Mais, surtout, le parlement est affecté si le bras exécutif de l'Etat se trouve dans l'incapacité de subvenir aux besoins matériels, financiers et humains nécessaires à son bon fonctionnement. Par ailleurs, un certain nombre d'organisations internationales[168] indiquent que les gouvernements, dans leurs efforts pour répondre au besoin d'appropriation endogène des stratégies de développement, ont souvent négligé l'implication et la participation des parlements dans l'organisation des consultations nationales.

Propos de parlementaire :
« *Nous sommes un jeune Parlement et nous avons besoin de beaucoup d'informations.* » RDC

Accès à l'information. Que ce soit de la part de l'exécutif, des bailleurs ou les possibilités internes à l'institution, les parlements souffrent en général d'un réel déficit d'information. Cette difficulté d'accès aux données techniques notamment handicape les députés dans

[168] Mme Frannie A. L'eautier, vice-présidente de l'institut de la Banque mondiale, in *Parliaments and poverty – Building the capacity to tackle the problems,* The Parliamentarian 2002 / Issue two.

l'exercice de leurs fonctions. Créer un environnement légal porteur d'une dynamique de développement, appuyer les stratégies mises en œuvre par l'exécutif, contrôler l'exécution du budget et les résultats des politiques ou informer dûment les membres de leurs circonscriptions devient une mission peu aisée pour les parlementaires s'ils n'ont pas accès, en temps voulu, aux informations nécessaires.

Propos de parlementaire :
« *Parfois, les députés ont l'impression que la majorité accapare toutes les questions et les gère à sa guise.* » Burkina Faso.

Une tradition parlementaire en devenir. La culture politique démocratique se construit dans la durée. Les capacités se développent petit à petit. De plus, en fonction du contexte national, il arrive que les hostilités entre groupes politiques au sein d'un parlement puissent affaiblir les capacités de dialogue de l'institution et rendre la recherche de consensus difficile. Une telle situation est préjudiciable et peut réduire considérablement les incidences stratégiques du travail parlementaire sur les enjeux importants et la crédibilité politique de l'institution.

Le rôle des parlements dans la coopération ACP-CE

L'accord de Cotonou repose sur trois volets : en plus de l'aide, il comporte aussi les dimensions de coopération commerciale et politique. Même dans les pays ACP où cet accord ne constitue pas le référent central pour la planification des programmes de développement national, il reste un des principaux éléments de coopération du pays[169], notamment dans le cadre commercial. De plus, l'importance de la dimension politique engendre un dialogue qui dessine les contours d'un vaste cadre de relations diplomatiques entre les Etats ACP et l'UE. Ces sujets nécessitent tous un débat public et doivent être suivis de près par différents acteurs nationaux, au premier rang desquels se trouve le parlement. Bien que l'Accord de coopération ACP-CE ne spécifie pas dans les détails le rôle des parlements, en dehors de leur implication dans l'Assemblée parlementaire paritaire, leur participation s'organise autour de quatre axes de travail :

[169] Un document stratégique de réduction de la pauvreté a été élaboré et signé dans une majorité des pays ACP. Les interventions de la communauté des bailleurs s'inscrivent alors dans le cadre qui devient une matrice de référence pour la coopération avec ce pays.

- Promouvoir une participation et un dialogue nationaux autour de l'Accord de Cotonou ;
- Soutenir un cadre législatif propice au développement national et aux priorités de coopération ;
- Suivre la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou ;
- Prendre part au dialogue international sur l'accord via l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE (APP).

Propos de parlementaire :
« *Nous autres, parlementaires, nous avons aussi un rôle important à tenir dans le processus ACP-UE.* » Ouganda.

B. La promotion d'un dialogue et d'une participation autour de l'Accord de Cotonou.

Faciliter un dialogue large. Il revient au parlement, représentant élu du peuple, d'organiser le débat sur les choix politiques de la nation avec les citoyens. L'Accord de Cotonou ne manque pas de modalités permettant d'associer différents acteurs étatiques et non étatiques à sa mise en œuvre (articles 4 à 7). Il faut donc veiller à ce que le dialogue entre les divers groupes d'intérêt reste ouvert, large et bien géré. Bien que l'interlocuteur officiel de l'Etat avec la CE soit l'exécutif (en la personne de l'ordonnateur national, ministre du gouvernement), le parlement a un lien privilégié avec les membres de sa circonscription et la responsabilité d'organiser le dialogue avec les acteurs non étatiques lui incombe.

Propos de parlementaire :
« *Parce que je suis le représentant de la société, c'est par mon intermédiaire que les gens peuvent obtenir informations et savoir.* » Ethiopie.

Débattre au moment opportun en fonction des enjeux. Faute d'un agenda approprié, l'influence du travail parlementaire sur les décisions de l'exécutif peut s'avérer limitée. Dans le cadre de l'Accord de Cotonou, le dialogue et le débat doivent s'enclencher dès l'amorce de la phase de planification et se poursuivre tout au long de la mise en œuvre. Il doit rester étroitement lié à d'autres débats de planification et de développement national. La définition

du programme indicatif national (PIN) de coopération et sa revue régulière[170] sont autant d'opportunité que le parlement doit saisir. La représentation parlementaire nationale doit en fin de compte définir le cadre dans lequel s'inscrit la promotion du débat et la résolution des différends entre parties ou groupes d'intérêts. La presse peut s'avérer un outil précieux pour le parlement et un allié stratégique dans l'animation du dialogue.

Propos de parlementaire :
« *Les parlementaires avec les connaissances acquises peuvent sensibiliser leurs électeurs à nos relations avec l'UE et, ce qui est encore plus important, peuvent apprendre à nos entreprises à faire le maximum pour envahir ces marchés européens.* » Ouganda.

Assurer l'interface entre Etat et acteurs non gouvernementaux. En tant qu'instance formée d'élus, le parlement peut faciliter la promotion d'une participation ouverte à la société civile, au secteur privé et aux partenaires économiques et sociaux[171]. Le parlement doit veiller à une bonne interaction avec l'ordonnateur national et les services gouvernementaux concernés par Cotonou, d'une part, et avec les acteurs non étatiques, d'autre part. Le débat populaire, les groupes d'intérêts, les organisations de la société civile et les médias peuvent également nourrir le débat parlementaire, en tenant les députés informés, en leur rapportant des exemples, etc.

1. Soutenir un cadre législatif propice au développement national

Cadre légal porteur pour les priorités sectorielles de la coopération. Les programmes de développement national, notamment ceux qui sont soutenus par la CE, peuvent optimiser leur impact si le cadre législatif est approprié. Travailler sur l'environnement légal est une tâche ordinaire pour tout parlement, mais elle doit se synchroniser avec la mise en œuvre des programmes de coopération pour faire évoluer le développement national en douceur. La

[170] La mise en œuvre du PIN s'organise en fonction du cycle quinquennal de l'enveloppe financière allouée à la coopération (issue du Fonds européen de développement – FED). Le PIN est revu annuellement (coordination entre l'ordonnateur national et la délégation de la communauté européenne), et peut être révisé à mi-parcours. La première revue à mi-parcours du 9ème FED a lieu en ce moment : en 2004 pour les programmes nationaux, et 2005 pour les programmes régionaux.
[171] Une des innovations de l'Accord de Cotonou est l'ouverture du partenariat à la participation des acteurs non étatiques. Ce principe est dorénavant un principe fondamental de la coopération et dépasse le cadre de la mise en œuvre, pour intégrer ces acteurs au dialogue stratégique et au suivi, voire à l'évaluation de la mise en œuvre de la coopération, en fonction de leur valeur ajoutée respective.

réussite de l'Accord de Cotonou dépend aussi de cet élément. Les parlements doivent donc agir en étroite collaboration avec les gouvernements et veiller à instaurer un environnement porteur pour la mise en œuvre de l'accord. Pour ce faire, ils doivent débattre et approuver plusieurs éléments nécessaires :

- Le budget national et, au besoin, les budgets propres à certains programmes ;
- Les législations spécifiques qui conditionnent éventuellement la mise en œuvre de certains programmes, en prenant en compte les priorités sectorielles retenues dans le cadre de la coopération.

Respect des éléments essentiels et fondamentaux. L'accord de Cotonou se fonde sur des éléments essentiels et fondamentaux[172] (droits humains, démocratie, état de droit et bonne gestion des affaires publiques) qui contribuent à créer un environnement propice au succès de l'accord. Si une des parties considère que ces éléments ne sont pas respectés, la coopération – et son financement – peut être remise en question. Il est donc important que les parlements des ACP, au même titre que les gouvernements, se sentent responsables du maintien de ce cadre.

2. Suivre la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou

Contrôle et évaluation de la mise en œuvre. La mise en œuvre de l'accord de Cotonou doit également être suivie de près. Il ne s'agit pas seulement d'une préoccupation pour l'UE, mais aussi d'un sujet de débat public dans chaque pays ACP, étant donné que les ressources de développement sont limitées et doivent être bien utilisées. La prérogative institutionnelle parlementaire de contrôle de l'exécution du budget et des politiques nationales s'applique aux programmes financés par la coopération ave la CE.

Appui budgétaire. L'UE se tourne de plus en plus vers un appui budgétaire « délégué » et versé directement au niveau des budgets ministériels. Les services nationaux d'audit et de contrôle financier, chapeautés par le parlement national, auront un rôle de plus en plus important à assumer pour maintenir la confiance du bailleur de fonds et favoriser un partenariat harmonieux.

[172] Voir l'article 9, au titre II.

Performance. Plus que par le passé[173], l'Accord de Cotonou repose sur une notion de partenariat basé sur la performance et la programmation glissante qui met beaucoup plus l'accent sur le suivi de ces performances et peut avoir des conséquences sur l'allocation financière. Il est donc dans l'intérêt national que les parlements suivent de près l'état de ces performances. Le suivi doit principalement porter sur la mise en œuvre du PIN[174] et examiner la qualité, la quantité, les incidences et la cohérence des programmes. Le lien privilégié entre les élus et les membres de leur circonscription constitue une opportunité pour discuter de l'effet des projets à la base, et leur incidence réelle sur la qualité de vie des populations.

Utiliser au mieux les outils disponibles. Les rapports sur la mise en œuvre de Cotonou et l'affectation des enveloppes du FED[175] constituent un bon outil pour effectuer un travail de suivi. L'Accord de Cotonou (annexe IV, article 5) stipule que l'ordonnateur national et le chef de la délégation de l'UE procèdent annuellement à une revue opérationnelle du programme indicatif. Ce rapport est soumis à la commission conjointe ACP-CE de coopération pour le financement du développement. Il pourrait donc être également communiqué aux parlements nationaux. En matière de suivi et de contrôle, le parlement confie généralement ces fonctions à des commissions parlementaires. Quelques parlements ACP disposent de commissions, ou groupes, spécifiquement chargées du suivi de Cotonou (comme au Burkina Faso et au Sénégal). Mais ce n'est pas la norme et, en l'absence de commission de ce type, d'autres commissions peuvent toujours se saisir du dossier (par exemple budget, dépenses publiques, vérification nationale des comptes ; santé, éducation, services sociaux ; commerce ou affaires étrangères).

3. Renforcer les capacités parlementaires

Pour des parlements forts, acteurs au service des stratégies de développement et d'une bonne gouvernance, des efforts demeurent aujourd'hui nécessaires afin de renforcer leurs capacités. De plus, les députés doivent disposer de l'équipement adéquat pour traiter des sujets qui leur incombent.

[173] En l'occurrence les conventions de Lomé, dont la dernière, Lomé IV bis, est arrivée à son terme en 2000.
[174] Programme indicatif national. C'est le cadre de référence du contenu de la coopération, de ses priorités sectorielles et de son financement.
[175] Titre II – Article 9 : « Eléments essentiels et élément fondamental », alinéa 3.

Des perceptions convergentes. Comme indiqué dans l'introduction, ce document ne repose pas sur les résultats d'une recherche extensive[176]. Néanmoins, les remarques qui suivent se basent sur un travail direct avec une douzaine de parlements au cours des deux dernières années. La collaboration dans la préparation de séminaires de sensibilisation, la teneur des débats lors de leur mise en œuvre et tous les contacts entretenus depuis ont été une source d'inspiration fondamentale. Parallèlement, le suivi des débats européens à ce sujet, la participation systématique aux Assemblées paritaires parlementaires ACP-CE et à leurs travaux de préparation a constitué une autre source d'information intéressante. Au cours de ces expériences et de ces échanges avec praticiens, décideurs politiques et acteurs parlementaires notamment, quelques idées ont occupé le devant de la scène, et plusieurs lignes directrices se sont dégagées.

… mais pas de recettes miracles. Qu'il s'agisse de l'équipement mis à la disposition des parlements, de la façon dont les élus perçoivent et assument leur rôle de député ou de toute autre variable affectant directement l'exercice parlementaire, la situation diffère d'un pays à l'autre. Toute tentative de modélisation sur le renforcement des capacités parlementaires demeure donc délicate. En revanche, une certitude s'impose : pour toute initiative d'appui à cette institution et à ses acteurs, il convient d'adopter une approche différenciée en fonction de l'environnement dans lequel il s'inscrit.

L'approche « acteur ». Renforcer les capacités parlementaires revient à appuyer un acteur spécifique dans un système de gouvernance. Un élément fondamental est similaire dans toute « approche acteur » de la coopération : si elle n'est pas envisagée comme un partenariat, une initiative de coopération a peu de chances de réussir. Il est important que le soutien de la communauté des bailleurs soit donc envisagé comme un appui aux acteurs locaux pour l'exécution de leurs propres projets. Le développement de l'organe législatif de l'Etat n'échappe pas à ce constat et tout programme de renforcement des capacités parlementaires doit prendre en compte cette dimension d'appropriation par les bénéficiaires qui deviennent acteurs au service de leur propre développement.

[176] Quelques références bibliographiques sont indiquées dans le texte original publié par l'E.C.D.P.M. à Maastricht sur « le développement des capacités parlementaires ».

Propos de parlementaire :

« *Il faut renforcer les capacités permettant de recenser et de sélectionner les députés susceptibles d'être formés et ayant l'aptitude et les compétences pour introduire le changement.* » Ouganda.

Les dilemmes de la fonction. Le parlementaire doit concilier un certain nombre de dilemmes : se faire le miroir des préoccupations diverses de ceux qu'il représente, tout en assurant la promotion de ses propres convictions ; être au service de son électorat tout en étant responsable des intérêts de la nation. Il faut éviter que le rapport qu'un parlementaire entretient avec ses électeurs se transforme en tentatives ou en tentations de microgestion locale, au détriment de son rôle national. Chaque député est un maillon dans une chaîne institutionnelle (l'organe de décision collective) qui assure l'équilibre des pouvoirs étatiques. A ce titre, il doit donc se sentir investi par cette autre dimension identitaire de la fonction parlementaire. Résoudre ce type de dilemmes, trancher dans des situations paradoxales[177] et faire les bons choix est une tâche difficile pour le député. Un accès facilité aux ressources lui permet de faire des choix en toutes connaissance de cause, et donc de se justifier auprès de ceux qu'il représente. C'est un élément important pour renforcer les capacités parlementaires. De plus, la pertinence de son expérience locale et du dialogue qu'il entretient avec les membres de sa circonscription est enrichissante pour le débat national et les choix stratégiques de développement. C'est là précisément que réside la valeur ajoutée du parlementaire. Les programmes d'appui pourraient développer un volet de sensibilisation à ce sujet.

Le financement organisationnel. Difficile pour les bailleurs de s'en tenir à un appui logistique qui finance exclusivement du matériel ou des frais de fonctionnement. L'impact d'un tel appui reste limité et les procédures ne le permettent pas toujours. Néanmoins, les parlementaires doivent être « équipés » correctement pour exercer leur fonction. Pour illustrer ce point avec pragmatisme, disons par exemple que, sans électricité, les conditions de travail en séance sont difficiles[178].

[177] Par exemple en approuvant le budget d'un programme d'infrastructures routières alors que les membres de sa circonscription considèrent que l'accès aux soins et à l'éducation sont les priorités qui pourront améliorer leur vie quotidienne.

[178] C'était le cas à Niamey lors du séminaire de sensibilisation tenu en mai 2002, en saison chaude et en l'absence d'un groupe électrogène en état de marche. Sans traduction possible en langues locales, sans micro pour les intervenants et avec une température en salle ayant rapidement atteint 48°. On comprend les répercussions que peuvent avoir ces conditions sur le travail des députés.

Propos de parlementaire :

« *Si les propositions de renforcement des capacités des parlementaires, surtout pour le bureau de la commission des finances et la commission de la comptabilité, sont satisfaites, le parlement sera plus à même de remplir son rôle de contrôle.* » Sénégal.

Inutile de répéter ce qui a été mentionné dans les parties précédentes et qui est développé dans la littérature spécialisée : l'exercice de chacune des fonctions parlementaires requiert des besoins spécifiques[179]. Ils s'identifient selon les capacités propres à l'institution (opérationnalité et prestance politique), l'implication des députés et l'environnement dans lequel chaque parlementaire évolue. L'évocation de quelques principes directeurs et plusieurs pistes opérationnelles peut néanmoins contribuer au débat sur le renforcement des capacités parlementaires.

[179] Pour la fonction budgétaire, par exemple, voir l'article de Joachim Wehner 'Back from the Sidelines ? Redefining the Contribution of Legislature to the Budget Cycle', WBI Working Papers, Series on Contemporary issues in P. World Bank, 2004. Parliamentary Development. L'auteur réfléchit sur le défi actuel qui consiste à identifier des mécanismes de soutien définis selon les différents contextes nationaux pour concilier activisme législatif et prudence budgétaire.

TITRE II : Le renversement d'une logique ancienne de coopération : l'Accord de Cotonou entre adaptation et innovation.

La prise en compte des droits de l'Homme, du respect des principes démocratiques et de l'Etat de droit dans les actions communautaires s'est accrue parallèlement à l'évolution de la communauté économique vers une entité politique.

Dans le cadre des relations extérieures, le traité de l'Union européenne marque une étape décisive puisqu'il lie étroitement la politique de coopération au « développement à la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi qu'au respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. » (article 130 U du traité de Maastricht).

L'importance de ce lien a certainement inspiré les principes et objectifs qui sont à la base de la coopération entre la communauté européenne et les Pays ACP telle que consignée dans l'Accord de Cotonou qui met l'accent sur un développement participatif centré sur l'homme.

Pour prendre en compte cette orientation, il a fallu changer la donne qui présidait la coopération entre l'Union européenne et les Etats A.C.P.

En effet d'une coopération d'aide au développement au sens stricto sensu pendant les heures de gloire du système de Lomé, aujourd'hui on assiste au renversement de la logique qui, pendant vingt-cinq ans, était à la base de la relation ACP-UE : coopération économique, assistance technique et commerciale.

D'ailleurs sur le plan bilatéral, la France et la Grande-Bretagne ont tour à tour initié des réformes en profondeur de leur dispositif de coopération. [180] entraînant du coup des mutations importantes sur fond d'exigence formelle sur les systèmes politiques.

Mais pour revenir dans le cadre du multilatéralisme, on ne peut s'empêcher de jeter un regard critique sur les défis de la " conditionnalité politique " à l'aune de la pratique des Etats A.C.P.

D'où la pertinence de voir d'abord la problématique de l'internationalisation des droits de l'Homme dans le cadre de l'Accord de Cotonou (I) avant de montrer le difficile ancrage des principes démocratiques et de l'Etat de droit au sein des Pays ACP. (II)

[180] Voir François Gaulme, « Les nouvelles orientations de l'aide publique au développement. » in Afrique contemporaine, Numéro spécial, 4ème trimestre 1998, pp.101-118.

CHAPITRE I : La problématique de l'internationalisation des droits de l'homme face à la souveraineté nationale.

L'engagement communautaire en matière de développement et de consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi que la promotion du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales est relativement récent. Le traité sur l'Union européenne, entré en vigueur le 1er novembre 1993, représente, à cet égard, une étape importante puisque avec l'article F 32, le respect des droits de l'Homme constitue désormais l'un des éléments essentiels de l'appartenance à l'Union et un principe de base de son action. [181]

Dans le cadre de ses relations de coopération avec les Etats A.C.P., l'Union européenne a exigé l'inscription d'une clause concernant le respect des droits de l'Homme formalisée à l'article 9 de l'Accord de Cotonou en tant qu'élément essentiel dont le non-respect entraîne la suspension de la coopération.

Il paraît à priori, normal de rattacher cette exigence au mouvement général d'internationalisation des droits de l'Homme. Même si cela n'a pas été facile. Car du temps de la guerre froide « la neutralité était en soi une option politique » comme le soulignait Dieter Frisch ancien Commissaire européen au développement, le contexte d'après guerre froide aura été l'occasion d'ériger ce sacro-saint principe en rang de dogme.[182]

Une telle référence dans l'Accord de Cotonou amène à analyser deux questions : ne risque-t-elle pas d'aller à l'encontre de la souveraineté nationale et de ses exigences ? (I)

Par ailleurs, en faisant prévaloir une conception donnée des droits de l'Homme, quelles sont les mesures de prévention en cas de violation des engagements pris ? (II)

[181] Voir D. Simon, Commentaire de l'article F du traité de Maastricht, Traité sur l'Union européenne, commentaire article par article, Economica 1995, p. 81-90.

[182] C'est en 1985 lors des négociations pour la Convention de Lomé III que les pays membres de la C.E.E. insistèrent sur l'importance de la dignité humaine. Mais à cause du contexte international de la guerre froide, les aspects politiques de la coopération étaient encore des sujets tabous.

Section I : Les exigences de la souveraineté nationale face à l'internationalisation des droits de l'homme.

Les Pays ACP, ne partageant pas la même conception des droits de l'Homme que les pays européens, ceux-ci appréhendent que l'internationalisation des droits de l'Homme, par le contrôle qu'elle permettrait d'instaurer, aboutisse à une limitation de leur souveraineté nationale.

Cette référence aux droits de l'Homme dans une convention de coopération ne doit-elle pas tenir compte des divergences entre pays signataires ? En tout cas ils ont des conceptions différentes des droits de l'Homme et de leur protection internationale (1). Celle-ci s'oppose, selon les Etats A.C.P., à la souveraineté nationale et justifie une crainte d'ingérence dans leur politique de développement (2).

Paragraphe I : Deux conceptions différentes des droits de l'Homme.

Les institutions de la Communauté, mais aussi le conseil de l'Europe expriment les conceptions des pays européens en matière de droits de l'Homme (A). [183] Quant aux Etats A.C.P., l'apport des pays africains est sans aucun doute le plus important : le 28 juin 1981, l'OUA a adopté à Nairobi la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples. Si les Etats A.C.P. et les membres de l'OUA constituent deux ensembles qui ne se recoupent pas exactement, ces derniers regroupent la majorité des Etats A.C.P. on se refera donc au cas de l'Afrique (B).

A. Le modèle européen : Des droits naturels aux droits-exigences

Aboutissement d'une longue évolution, la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 est la première expression juridique systématique des droits de l'Homme. Elle résume leurs fondements, en se rattachant à la philosophie du droit naturel, dans une perspective libérale et individualiste.

[183] Voir sur le problème de l'adhésion de la C.E.E. à la Convention européenne des droits de l'Homme. Cf. Gérard Cohen-Jonathan : « La Convention des droits de l'Homme et la Communauté européenne » in Mélanges Fernand Dehousse, Vol. 1, Paris, Nathan 1979, p. 157-168. Voir aussi P. Lenprecht : « La coopération européenne dans le domaine des droits de l'Homme », dans Société Française pour le droit international, Colloque de Nancy, Mai 1981, « L'Europe dans les relations internationales : Unité et diversité », Paris, Pédone 1982, p. 162 -195.

La déclaration exprime l'existence des droits naturels et fondamentaux, qui ont un caractère universel. Ces « droits naturels et imprescriptibles de l'homme » sont « la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression » (article 2). Ils appartiennent à tout individu qui peut les opposer à l'Etat : pour chaque personne, il y a une sphère d'autonomie individuelle où l'Etat doit s'abstenir d'intervenir et où elle est personnellement responsable. Le caractère libéral de la Déclaration se retrouve dans la notion retenue de la liberté qui est perçue de façon extensive. [184]

Ces deux caractéristiques, le libéralisme et l'individualisme, subiront des modifications et atténuations, mais elles resteront à la base des conceptions occidentales des droits de l'Homme. L'obligation pour l'Etat de s'abstenir d'intervenir dans la sphère privée sera complétée par des libertés collectives qui correspondent à l'évolution économique et sociale : les libertés de réunion, d'association ou de constituer un syndicat, le droit de grève… Cette volonté de définir de nouveaux droits et libertés conduira ensuite à l'élaboration d'une troisième catégorie appelée parfois « droits-exigences ».

L'Etat devra garantir un certain nombre d'avantages qui apparaissent indispensables : le droit à l'instruction, à la santé, au travail. Les libertés traditionnelles ne sont pas supprimées, ni même modifiées. Elles sont « complétées et enrichies par la prise en compte des préoccupations nouvelles, celles de l'homme situé qui demande à l'Etat de lui procurer les moyens nécessaires pour pouvoir jouir effectivement de sa liberté-autonomie, de sa liberté de choisir dans une certaine sphère d'activité. »[185]

Une évolution identique s'est produite au niveau international. Les premiers textes de droit international en matière des droits de l'Homme (la Charte des Nations-Unies, la Déclaration Universelle de 1948 et ses protocoles additionnels de 1966) reprennent le concept des droits fondamentaux à caractères universels.[186]

La charte des Nations-Unies et la Déclaration Universelle de 1948 représentent un compromis, mais elles reflètent en grande partie la conception des droits de l'Homme des pays occidentaux.

---

[184] Article 4 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme : « La liberté consiste à faire tout ce qui ne nuit pas à autrui ; ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société, la jouissance de ces même droits. »

[185] J-M. Becet et D. Colard : « Les droits de l'Homme .I Dimensions nationales et internationales », Economica, Paris, 1982, p. 49.

[186] Dans le préambule de la Charte, les peuples des Nations-Unies se déclarent « résolus à proclamer à nouveau leur foi dans les droits fondamentaux de l'Homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes. »

Le préambule de la Déclaration Universelle de 1948 précise : « Considérant que dans la Charte, les peuples des Nations-Unies ont proclamé à nouveau leur foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes. »

Le Conseil de l'Europe retient ces deux catégories de droits dans la convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales de 1950, et dans la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne de 2001. [187] Les deux conventions permettent de souligner l'existence « des droits civils et politiques qui constituent des attributs de la personne humaine » et « des droits économiques et sociaux qui sont de véritables créances de l'individu envers la société. » [188] Les premières garantissent à chacun sa liberté ; tandis que les seconds doivent permettre la libération vis-à-vis des besoins essentiels.

L'apport des pays en développement a contribué à ajouter aux libertés individuelles et aux droits sociaux « les droits dits de la troisième génération ou droits de solidarité : droit au développement, droit à l'environnement ou encore droit de propriété sur le patrimoine commun de l'humanité. » [189] Les pays africains adoptent cette politique, en essayant de faire prévaloir une nouvelle dimension des droits de l'Homme.

B. L'approche africaine : droits de l'homme et droits des peuples.

La société africaine traditionnelle n'ignorait pas les droits de l'Homme, mais privilégiait leur dimension collective. La période coloniale, en déstabilisant ces sociétés, s'est traduite par un recul des droits de l'Homme. Cela explique une mystique des droits de l'Homme, concrétisée par des dispositions dans les constitutions de plusieurs Etats africains. Mais les nécessités de la construction nationale et de la politique de développement ont fait émerger une nouvelle conception des droits de l'Homme et confirmé l'importance de la notion de droit des peuples. La Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples en est une formalisation.

Dans l'Afrique pré-coloniale, face à un environnement hostile, la survie du groupe était le souci dominant. C'est ainsi que « le droit a pour but de maintenir la société dans l'état où elle a été transmise par les anciens corporellement morts. »[190] Le groupe ne doit pas dépasser une certaine dimension et surtout doit reposer sur le consensus qui est « caractérisé par la volonté d'asseoir, sur les valeurs culturelles fondamentales du groupe, une véritable paix

[187] La Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne a été signé à Nice le 7 décembre 2000.
[188] Voir A. Demichel : « La conception des libertés politiques dans la convention européenne des droits de l'Homme. » dans la Protection internationale des droits de l'Homme. Presses Universitaires de Lyon, 1981, pp.33-54.
[189] Hubert Thierry, Rapport introductif à la journée d'études de la société française pour le droit international du 1er mars 1980 : « Droit de l'Homme et droit international. » Centre d'études et de recherche de droit international, Paris, p. 21.
[190] Kéba M'Baye : « Les droits de l'Homme en Afrique », dans les dimensions internationales des droits de l'Homme, sous la direction de K. Vasak, UNESCO, Paris, 1978, p. 651.

sociale. »[191] La participation de chacun à l'élaboration de la loi se fait dans le cadre d'une démocratie quasi-directe. L'affrontement entre opinions au départ contradictoires a pour objectif de réduire les différends et d'établir un consensus. Il ne devrait donc pas y avoir de primauté de l'individu sur le groupe, mais interaction des deux : « Les droits de l'Homme ne sont conçus dans cette optique qu'enracinés dans la collectivité. » [192] Les droits de l'Homme ne pouvaient donc se concevoir en dehors ou contre le groupe et « la conception européenne des droits de l'Homme, c'est-à-dire un ensemble de principes essentiellement destinés à être invoqués par l'individu contre le groupe auquel il s'oppose ne se retrouve pas dans l'Afrique traditionnelle. »[193]

Durant la période coloniale, l'Afrique se situait en dehors du champ d'application des droits de l'Homme, car le principe de l'égalité devant la loi n'était pas reconnu par les pays colonisateurs. La Constitution française de 1946 prévoyait : « Tous les ressortissants des territoires d'Outre-Mer ont la qualité de citoyen, au même titre que les nationaux français » mais elle précise : « Des lois particulières établiront les conditions dans lesquelles ils exercent leurs droits de citoyens. » (article 80). La colonisation est la négation du droit à l'autodétermination et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. C'est pourquoi pendant la lutte pour l'émancipation nationale, la reconnaissance des droits de l'Homme et du droit des peuples a donc été considérée comme un objectif prioritaire.

Mais une fois l'Etat constitué et recouvré sa plénitude de souveraineté internationale, il doit affronter deux séries de difficultés : les obstacles à l'unité nationale et les nécessités du développement économique. Il n'est point de rappeler que les frontières héritées de la colonisation ne correspondent pas forcément aux territoires des ethnies et nations africaines. Les Etats africains sont donc hétérogènes et ont tous des groupes minoritaires.

Par voie de conséquence, le droit des peuples est considéré comme la première condition pour l'application des droits de l'Homme.

D'ailleurs la Charte africaine des droits de l'Homme est une réponse collective des Etats africains aux violations des droits de l'Homme qu'a connues ce continent. Elle marque un double compromis, entre la conception universaliste des droits de l'Homme et leur relativité et entre leur dimension collective et individuelle. Cela apparaît dès le préambule : les Etats africains tiennent compte « des vertus de leurs traditions historiques et des valeurs de civilisation africaine qui doivent inspirer et caractériser leur réflexion sur la conception des

[191] Voir B. S. N'Gom : « Les droits de l'Homme et l'Afrique », Silex Editions, Paris, 1984, p. 22.
[192] Voir B. S. N'Gom, op. cit, p. 24.
[193] Voir Kéba M'Baye, op. cit, p. 651.

droits de l'Homme et des peuples » et reconnaissent que « d'une part, les droits fondamentaux de l'être humain sont fondés sur les attributs de la personne humaine ce qui justifie leur protection internationale et que d'autre part, la réalité et le respect du droit des peuples doivent nécessairement garantir les droits de l'Homme. » On perçoit qu'en conformité avec la tradition culturelle africaine, la dimension collective des droits de l'Homme a été privilégiée. Ceux-ci ne peuvent se concevoir en dehors du droit des peuples.

Toutefois si le droit des peuples précède les droits de l'Homme, ceux-ci doivent être aussi organisés à l'intérieur de chaque Etat. D'où la nécessité d'une « protection internationale » des droits de l'Homme, mentionnée dans le préambule de la Charte. Peut-on concilier celle-ci avec les exigences de la souveraineté nationale ? Existe-t-il un modèle unique de standard en matière de protection des droits de l'Homme ?

Paragraphe II : Vers un modèle unique de standard en matière de protection des droits de l'Homme.

En matière de relations internationales, « la dialectique interne de l'ordre et de la liberté cède la place à la dialectique internationale des droits de l'Homme et de la souveraineté de l'Etat, souveraineté se traduisant dans les rapports internationaux par le principe de non-intervention. »[194] Depuis la fin du système bipolaire les mécanismes de protection internationaux des droits de l'Homme sont mis en avant de toute considération, quitte à fouler le principe de non-ingérence.

A. La protection internationale des droits de l'Homme et la souveraineté nationale

Pour concilier les exigences apparemment contradictoires entre le caractère universel des droits de l'Homme et la souveraineté de chaque Etat, la solution consiste à prévoir, dans le cadre des conventions ou organisations internationales, des mécanismes de protection auxquels les Etats adhèrent librement. Cependant, les relations internationales ont fourni

[194] Voir Tran-Van-Minh : « Sanctions juridiques et politiques des violations des droits de l'Homme », dans Droits de l'Homme, droits des peuples, PUF, Paris, 1982, p. 99.

récemment de nombreux exemples de sanctions décidées unilatéralement afin de promouvoir le respect et l'application des droits de l'Homme.[195]

En droit international, quel peut-être leur fondement ? Dans le cadre de l'Accord de Cotonou une référence à la " procédure de consultation et mesures appropriées concernant les droits de l'Homme, les principes démocratiques et l'Etat de droit " (article 96) permettent l'adoption de semblables mesures.

Des sanctions unilatérales ne sont en principe possibles, en droit international, que dans deux cas : les situations où un Etat peut invoquer la légitime défense et celles où il s'estime fondé à agir en représailles. Peut-on assimiler la suspension de l'aide prévue dans le cadre d'une convention de coopération, comme celle de Cotonou, à l'un de ces deux cas ?

Rappelons avant de répondre que la légitime défense nécessite en vertu de l'article 58 de la Charte des Nations-Unies, qu'il y ait eu « agression armée », et « ce droit est spécifiquement réservé à ceux dont la sécurité est mise en cause par l'agression. » [196]

Ces deux conditions ne s'appliquent pas dans le cas envisagé.

Alors que les représailles peuvent être assimilées à une « contre-mesure » à l'égard d'un fait internationalement illicite.[197] La Commission du droit international a proposé la définition suivante, à l'article 30 de son projet sur la responsabilité des Etats : « l'illicéité d'un fait d'un Etat est exclue si ce fait constitue une mesure légitime d'après le droit international à l'encontre de cet autre Etat, à la suite d'un fait internationalement illicite de ce dernier Etat. »[198] Monsieur Roberto Ago, dans son rapport à la commission de droit international, donne une définition identique aux représailles, en faisant à la sentence de la Cour Internationale de Justice rendue le 31 juillet 1928, dans l'affaire de Naulilaa.

Selon celle-ci, les représailles seraient « un acte de propre justice de l'Etat lésé répondant – après une sommation restée infructueuse – à un acte contraire au droit des gens de l'Etat offenseur, qui a pour effet de suspendre momentanément, dans les rapports des deux Etats l'observation de telle ou telle règle du droit des gens. » [199]

---

[195] Voir à ce sujet Pierre Marie Dupuy : « Observations sur la pratique récente des " sanctions " de l'illicite », RGDIP, 1983, n°3, p.505-548. L'auteur analyse les cas des sanctions appliquées par les pays occidentaux contre l'ex URSS à la suite de l'intervention soviétique en Afghanistan ; contre l'Iran à cause du maintien des diplomates américains en otages, contre la Pologne après l'établissement de l'état de guerre le 13 décembre 1981, contre l'Argentine dans l'affaire des Malouines et enfin contre Israël lorsque cet Etat est intervenu dans le Sud du Liban durant l'été 1982.

[196] Voir P.M Dupuy, op. cit, p. 523.

[197] Voir C. Leben : « Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale. », AFDI, 1982, p. 9.

[198] ACDI, 1979, I, p. 171, cité par P-M Dupuy article cité, p. 526-543.

[199] ACDI, 1979, I, p. 55 § 14, cité par P-M Dupuy, op. cit., p. 528.

Mais on peut assimiler aux représailles des sanctions qui seraient appliquées après une violation des droits de l'Homme, car l'Etat ou le groupe d'Etats qui les applique doit avoir subi un préjudice direct.

On pourrait objecter que ces sanctions soient appliquées dans le cadre d'une convention de coopération comme celle de Cotonou. Mais la dimension politique étant partie intégrante de la Convention, nul n'est besoin d'invoquer la souveraineté nationale pour mettre en branle la procédure de consultation « si, nonobstant le dialogue politique menée de façon régulière entre les parties, une partie considère que l'autre a manqué à une obligation découlant du respect des droits de l'Homme… » [200] L'objectif étant de défendre des normes fondamentales des relations internationales.

Par ailleurs peut-on considérer que le respect des droits de l'Homme fait partie du jus cogens ou des normes fondamentales qui lient tout Etat ?

Les travaux de la Commission du droit international pour définir le contenu du jus cogens [201] rejoignent la jurisprudence de la Cour internationale de justice. Celle-ci a affirmé l'existence d'obligations internationales erga omnes à propos des « droits fondamentaux de la personne humaine », dans l'affaire de la Barcelona Traction, le 15 février 1970. [202] Les principes concernant les droits fondamentaux « créent, à la charge de chaque Etat, un devoir envers la Communauté internationale toute entière, c'est-à-dire envers tous les autres Etats. »

Mais pour qu'une intervention soit possible, les violations de droits de l'Homme doivent avoir certaines caractéristiques : il doit s'agir de « violations graves et systématiques », selon la terminologie de la commission des droits de l'Homme des Nations-Unies.[203] Les violations graves sont celles des droits essentiels de la personne : droit à la vie et à l'intégrité corporelle, interdiction de l'esclavage. Quant au caractère systématique, il désigne des « violations commises sur une grande échelle et présentant une certaine fréquence ou constance dans le temps »[204]. S'il est difficile de définir un seuil en la matière, on peut utiliser des critères quantitatifs ou retenir les violations qui résulteraient d'une politique délibérée comme les politiques d'apartheid ou de génocide.

---

[200] Voir article 96 de l'Accord de Cotonou intitulé : Eléments essentiels – procédure de consultation et mesures appropriées concernant : les droits de l'Homme, les principes démocratiques et l'Etat de droit.

[201] Voir le rapport de la Commission de droit international sur le projet de 1968 relatif au droit des traités, cité par P-M Dupuy, article cité, p. 536.

[202] « Ces obligations découlent par exemple, dans le droit international contemporain de la mise hors la loi des actes d'agression et du génocide, mais aussi des principes et des règles concernant les droits fondamentaux de la personne humaine, y compris la protection contre la pratique de l'esclavage et de la discrimination raciale…», Recueil de la Cour internationale de justice, 1970, p. 32, cité par P-M Dupuy.

[203] Résolutions 1503-XVIII du conseil économique et social des Nations-Unies du 27 mai 1970.

[204] Tran-Van-Minh, op cit p. 125.

Mais la qualification de violation des droits de l'Homme nécessite un contrôle, ce qui pourrait donner lieu à certaines ingérences. Les pays africains, comme l'ensemble des pays en développement, sont réticents à admettre un tel droit d'intervention.

B. Les réticences des pays bénéficiaires de l'aide.

L'opposition des Pays ACP à l'introduction d'une référence aux droits de l'Homme dans la convention de coopération n'a pas résisté à l'évolution du contexte international d'après guerre froide. Leur vision du refus d'une ingérence dans les affaires internes à un autre Etat ainsi que l'idée que la protection des droits de l'Homme relèverait d'abord de la souveraineté de chaque Etat sont en phase d'être dépassées[205] aujourd'hui.

Les Etats africains mettent l'accent sur la souveraineté nationale. L'Union africaine, qui a pris le flambeau de l'OUA, accorde la priorité à l'indépendance politique dans la dépendance économique de la quasi-totalité des Etats. Quant aux droits de l'Homme, ils sont toujours d'actualité dans une Afrique en ébullition. De la situation politique dramatique en Côte-d'Ivoire aux évènements horribles des grands lacs (Rwanda, R.D.C.), la Commission des droits de l'Homme des Nations-Unies éprouve d'énormes difficultés à épingler des responsables de génocide ou de charniers à " ciel ouvert ".

Si l'Acte constitutif de l'Union Africaine n'a abrogé que la Charte de l'OUA, d'autres instruments juridiques importants comme la Charte africaine des droits de l'Homme, le traité d'Abuja (Marché commun africain) et la Déclaration du Caire (organe central du mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits) demeurent valables. [206]

D'ailleurs l'adoption de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples a marqué un tournant important. La deuxième partie, intitulée « Des mesures de sauvegarde », apporte des éléments nouveaux sur le plan de la protection internationale des droits de l'Homme. Il est institué une « Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples » (article 30 à 63). La commission est indépendante des Etats. Ses onze membres sont élus au scrutin secret par la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement ; « Quand deux candidats sont présentés par un Etat, l'un des deux ne peut être national de cet Etat » (article 34) ; cela permet à tout Etat de parrainer un candidat d'une autre nationalité. Il est spécifié que « les membres de la commission siègent à titre personnel » (article 31-2) et que « dans l'exercice de leurs

[205] Voir Paul Tavernier : Nouvel ordre mondial et Droits de l'Homme, Publisud, Paris, sept. 1993
[206] Voir J-A / L'intelligent, n° 2158 du 20 au 26 mai 2002, pp. 72-73.

fonctions, ils jouissent des privilèges et immunité diplomatiques prévus par la Convention sur les privilèges et immunités de l'organisation panafricaine. » (article 43)

La commission dispose d'assez larges prérogatives ; en particulier, elle pourra être saisie par des individus ou des organisations non gouvernementales. Pourtant il faut avouer que ces premiers éléments d'un contrôle régional des droits de l'Homme sont, cependant, encore très fragiles.

Mais reconnaissons que l'adoption de ses dispositions par les Etats africains a ouvert des perspectives nouvelles. Une coopération régionale, au niveau de l'Afrique ou de sous-ensembles de ce continent, devrait permettre de surmonter la méfiance ou la crainte d'une ingérence excessive. Les divisions politiques de l'Afrique sont, certes, importantes ; mais des conditions matérielles et historiques relativement proches existent et doivent favoriser la coopération. Les Etats africains admettent la nécessité dans des cas exceptionnels, d'un contrôle international de l'application des droits de l'Homme, mais ils veulent éviter l'intervention des pays étrangers sur leur continent. Mais aujourd'hui qu'une clause « respect des droits de l'Homme » est contenu dans l'accord de partenariat ACP-UE, cette réaction des Etats A.C.P. n'est plus d'actualité.

Dorénavant, les risques d'ingérence sont réels. Les Etats européens pourraient émettre un jugement sur la politique des droits de l'Homme dans les Pays ACP, mais surtout il est à craindre qu'ils profitent d'une telle référence pour contester la politique de développement de certains de leurs partenaires ACP. Ainsi l'Union européenne pourrait profiter d'un manquement, réel ou supposé, aux droits de l'Homme pour pénaliser tel ou tel pays par la suppression ou la réduction de l'aide et entraver sa politique de développement. Or celle-ci fait partie du domaine de la compétence nationale de chaque Etat, au sens de l'article 2, alinéa 7, de la Charte des Nations-Unies.

Une référence aux droits de l'Homme n'est pas sans risque d'altérer l'une des caractéristiques essentielles de la convention de coopération : tient-elle compte des contraintes et objectifs du développement propre à chaque Pays A.C.P.

Section II : L'internationalisation des droits de l'Homme face aux contraintes et objectifs du développement

L'accord de partenariat ACP-UE signé à Cotonou le 23 juin 2000 se situe, dès son préambule, dans la perspective d'une coopération renforcée tenant compte des impératifs liés au développement des Pays ACP. [207] Selon les pays signataires, l'aide européenne ne se réduit pas à un aménagement des relations économiques, mais cherche à imprimer « un environnement politique garantissant la paix, la sécurité et la stabilité, le respect des droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit et la bonne gestion des affaires publiques…»[208]

La coopération mise en place doit respecter la souveraineté des Etats A.C.P. et ne pas s'opposer à leur propre conception du développement. L'introduction d'une référence aux droits de l'Homme ne risque t-elle pas d'obstruer les objectifs du développement fixés par les Pays ACP ? Pourra-t-on parler de respect des droits de l'Homme sans droit d'ingérence [209] de la part de l'Union européenne ?

Paragraphe I : Nouvel ordre international et droits de l'Homme : quelle nouvelle donne ?

Le contexte international d'après guerre froide aidant, un nouveau concept enveloppé d'une certaine incertitude a émergé sur la scène internationale : le droit d'ingérence. A ce concept se trouvent mêlées des considérations d'ordre politique, stratégique, économique, éthique, moral et juridique.[210]

De cet enchevêtrement, une précision d'ordre terminologique s'impose. Car sur le plan sémantique la notion d'ingérence se confond avec l'intervention. Selon le Petit Robert, s'ingérer : « c'est s'introduire indûment, sans en être requis ou en avoir le droit. » Entendue en ce sens l'ingérence n'existe pas en droit international ou plus précisément le droit international interdit toute immixtion ou intrusion dans les affaires intérieures des Etats. Si le droit

[207] Extrait du préambule : « Exprimant leur détermination à apporter par leur coopération une contribution significative au développement économique, social et culturel des Etats A.C.P. et au mieux-être de leurs populations à les aider à relever les défis de la mondialisation et à renforcer le partenariat ACP-UE dans un effort visant à donner au processus de mondialisation une dimension sociale plus forte ; »

[208] Voir préambule de l'Accord de Cotonou.

[209] Voir Moncef Kdhir « Pour le respect des droits de l'Homme sans droit d'ingérence. » in Revue Trimestrielle des droits de l'Homme, 2002, pp. 901-923.

[210] Voir Bettati, Mario, " Un droit d'ingérence ? ", Revue générale de droit international public, (RGDI) 95 (1991), pp. 639-670.

international ignore donc l'ingérence, il connaît en revanche l'intervention. D'où la nécessité de voir l'actualité du débat sur le droit d'ingérence en rapport avec les violations des droits de l'Homme (A) ainsi que les actions alternatives au droit d'ingérence (B), notion inopérante en droit international.

A. Le droit d'ingérence, prémices d'un nouvel ordre international.

L'intervention matérielle se concrétise par une opération physique sur le territoire d'un Etat étranger, elle est immatérielle, en cas de simple appréciation sur un régime politique donné[211]. De plus l'intervention peut-être licite ou illicite ; elle est licite lorsqu'elle respecte le cadre juridique dans lequel elle doit se dérouler, elle est illicite dès lors qu'elle s'opère en marge de la légalité sur la base de mobile politique.

La question qui se pose est de savoir dans quel cas on peut intervenir sur le territoire d'un Etat étranger. La réponse paraît simple de prime abord : à chaque fois que l'Etat en cause donne son consentement à cette intervention. Lorsque les autorités locales donnent explicitement leur accord à l'intervention, celle-ci est licite. Le problème ne se pose donc qu'en cas de refus de l'Etat. On considère, en droit international que chaque Etat est libre dans son ordre juridique interne. Selon la Cour permanente de justice internationale : « dans l'exercice de ses compétences territoriales, chaque Etat reste libre d'adopter les principes qu'il juge les meilleurs et les plus convenables »[212].

Mais revenons à la délicate question de savoir en cas de violation des droits de l'Homme peut-on intervenir pour faire cesser ses violences et soulager les victimes en leur apportant les soins et les secours nécessaires ? Autrement dit, les droits fondamentaux de la personne humaine justifient-ils – au cas où ils seraient violés – une intervention de tout Etat contre un autre Etat, même lorsque la victime de la lésion n'est pas un national de l'Etat réclamant ?

Le Parlement européen, dans une résolution du 2 octobre 1997 (A 4 – 0274/ 97) a répondu par l'affirmative : « Les être humains sont de plus en plus liés les uns aux autres, ce qui se traduit … par l'émergence de valeurs communes à toute l'Humanité. »

Les droits de l'Homme traduisent ces valeurs communes, qui doivent être sauvegardées et défendues. Les pays occidentaux considèrent généralement qu'en matière de droits de

[211] Dans l'affaire des activités militaires et para-militaires au Nicaragua et contre celui-ci en 1986, la Cour internationale de justice affirme que : « … Si les Etats-Unis peuvent certes porter leurs appréciations sur les situations des droits de l'Homme au Nicaragua, l'emploi de la force ne saurait être la méthode appropriée pour vérifier et assurer le respect de ces droits. », Rec, 1986, p. 14.

[212] CPIJ, arrêt du 7 septembre 1927, Affaire du Lotus, Série A, n° 10.

l'Homme un Etat ne peut pas opposer sa compétence nationale. En réalité, le droit positif ne permet pas aujourd'hui de venir au secours des droits de l'Homme bafoués ici ou là. [213] D'où la question de savoir quels sont les obstacles juridiques au droit d'ingérence ? Pour répondre, il semble qu'ils résulteraient aussi bien des prescriptions du droit positif que des décisions de la jurisprudence internationale.

Le droit positif : droit coutumier et droit conventionnel

Depuis le traité de Westphalie de 1648, la maîtrise exclusive du territoire est un attribut traditionnel de la souveraineté. Deux règles notamment issues de ce traité restent aujourd'hui plus que jamais actuel : l'égalité et la souveraineté des Etats.[214]

Le droit positif de la Charte des Nations-Unies[215], mais surtout la résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 de l'Assemblée générale des Nations-Unies explicite : « Aucun Etat, ni groupe d'Etat n'a le droit d'intervenir, directement ou indirectement pour quelque raison que ce soit dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat. En conséquence, non seulement l'intervention armée, mais aussi toute autre forme d'ingérence ou toute menace dirigée contre la personnalité d'un Etat ou contre ses éléments politiques, économiques et culturels, sont contraires au droit international. »[216]

Quant à la doctrine, elle considère que l'ingérence est illicite. Ainsi Rougier considère que « si les Etats peuvent agir pour défendre leurs droits, ils ne peuvent pas s'entre juger ni s'entre punir les uns les autres. Au-dessus des Etats, il n'existe ni loi pénale internationale, ni tribunal chargé de l'appliquer. »[217] Selon Charles Chaumont, il existe bien « un corps de règles suffisantes pour que le principe de non-intervention, en tant qu'élément du droit international positif … soit solidement assuré. » [218] Enfin, François Rigaux affirme : « On ne saurait …

[213] L'emploi de la force armée en violation de la Charte des Nations-Unies est explicitement exclu par l'article 2 alinéa 2, de la résolution adoptée le 13 septembre 1989 par l'Institut de droit international et intitulée : « La protection des droits de l'Homme et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures de l'Etat. » (Annuaire, 1990, Vol 63-II, p. 338.)

[214] Selon Jean Bodin : « La souveraineté est le pouvoir de commander et de contraindre sans être commandé ni contraint par qui que ce soit sur la terre. »

[215] Voir notamment l'article 2, paragraphe 4 qui stipule : « les membres de l'organisation s'abstiennent dans leurs relations internationales de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations-Unies. »

[216] La résolution 36/103 de l'AG du 9 décembre 1981 abonde dans le même sens : « Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention et de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats. »

[217] Rougier, « La théorie de l'intervention d'humanité », RGDIP, 1910, p. 499.

[218] Ch. Chaumont, « Analyse critique de l'intervention américaine au Vietnam », RBDI, 1968/1, p. 63.

accepter que les violations des droits fondamentaux dont un Etat est accusé justifient une forme d'ingérence s'accompagnant du recours à la force. » [219]

Toutefois, deux résolutions avaient été adoptées, l'une le 8 décembre 1988 (Résolution 43/131) l'autre le 14 décembre 1990 (Résolution 45/100). La première intitulée « Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre » bien qu'elle pose le principe selon lequel l'accès aux victimes est indispensable, organise une procédure de subsidiarité permettant sur le territoire duquel la catastrophe a eu lieu d'avoir la priorité des actions à entreprendre : organisation, coordination et mise en œuvre de l'assistance humanitaire, sauvegardant ainsi la souveraineté de l'Etat affecté. [220] La deuxième mettant sur pied des « couloirs d'urgence » ou « corridors humanitaires » est strictement limitée au droit de passage sanitaire à l'exclusion de toute autre forme d'assistance directe ou indirecte.

Mais ces deux résolutions ne peuvent en aucun cas être interprétées comme ayant dégagé une règle coutumière permettant l'accès libre sur un territoire pour porter secours et assistance aux victimes. [221]

La jurisprudence internationale

La Cour internationale de justice, estime dans l'affaire du Détroit de Corfou qu'entre « Etats indépendants, le respect de la souveraineté territoriale est l'une des bases essentielles des rapports internationaux. »[222] Selon la Cour « le prétendu droit d'intervention ne peut-être envisagé par la Cour que comme une manifestation d'une politique de force, politique qui, dans le passé, a donné lieu aux abus les plus graves et qui ne saurait, quelles que soient les déficiences présentes de l'organisation internationale, trouver aucune place dans le droit international…, réservée par la nature des choses aux Etats les plus puissants, elle pourrait aisément conduire à fausser l'administration de la justice internationale elle-même. » [223]

[219] F. Rigaux, « Le concept de territorialité : un fantasme en quête de réalité. » in Liber Amicorum, M. Bedjaoui, Leluwer Law international, 1999, p. 221.

[220] Le principe de subsidiarité en vertu duquel l'Etat dont la population est victime d'une catastrophe à la priorité des secours ; l'aide internationale n'intervient qu'à la double condition cumulative : son consentement et seulement si ses moyens s'avéreraient insuffisants. La résolution 46/182 insiste également sur « la souveraineté des Etats affectés et le rôle premier qui leur revient. »

[221] Voir Mario Bettati : « Un droit d'ingérence ? », RGDIP, 1991, p. 639.

[222] CIJ, Rec, 1949, p. 35 ; Voir également Moncif Kdhir, Dictionnaire juridique de la CIJ, 2ème édition, Bruylant, Bruxelles, 2000.

[223] CIJ, Arrêt du 29 avril 1949, Rec, p. 35.

Dans l'affaire du Lotus, la Cour permanente de justice internationale affirme « la limitation primordiale qu'impose le droit international à l'Etat est celle d'exclure – sauf l'existence d'une règle permissive contraire – tout exercice de sa puissance sur le territoire d'un autre Etat » Un Etat ne peut accomplir un acte de coercition physique sur le territoire d'un autre Etat, sauf consentement de ce dernier.

Dans un arrêt du 27 juin 1986, la Cour internationale de justice a admis que « la fourniture d'une aide strictement humanitaire à des personnes ou à des forces se trouvant dans un autre pays… ne saurait être considérée comme une intervention illicite, si elle a un caractère strictement humanitaire et est prodiguée sans discrimination. » [224] l'aide humanitaire doit se limiter à « prévenir et alléger les souffrances des hommes et protéger la vie, la santé et faire respecter la personne humaine. »[225]

Selon la Cour « l'adhésion d'un Etat à une doctrine particulière ne constitue pas une violation du droit international coutumier ; conclure autrement reviendrait à priver de son sens le principe fondamental de la souveraineté des Etats sur lequel repose tout le droit international, et la liberté qu'un Etat a de choisir son système politique, social, économique et culturel. » [226]

La thèse du « droit d'ingérence » si séduisante en apparence, peut conduire finalement à davantage d'anarchie et de violence. Si elle était appliquée, il faudrait intervenir dans la quasi-totalité des pays de l'Afrique, du Moyen-Orient et d'Asie où les droits de l'Homme sont quotidiennement bafoués. Le droit d'ingérence n'existe pas en droit international positif. Comme l'a si bien dit le professeur Moncef Kdhir « il ne faut pas aborder la question de l'ingérence avec des stratégies inadaptées juridiquement :

- ou bien on est en présence d'un droit et ce n'est pas de l'ingérence
- ou bien c'est de l'ingérence et ce n'est pas un droit » [227]

Il est possible de proposer quelques pistes de réflexion pour que le respect des droits de l'Homme ne soit pas un vain mot sans préjuger quant à l'efficacité pratique sur le terrain.

[224] Voir Recueil 1986, § 242, pp. 124-125.
[225] Voir Recueil 1986, § 243.
[226] CIJ, Arrêt du 27 juin 1986, Activités militaires et para-militaires au Nicaragua et contre celui-ci, Recueil 1989, p. 133.
[227] Voir Moncef Kdhir, « Pour le respect des droits de l'Homme sans droit d'ingérence », Revue Trimestrielle des droits de l'Homme, 2002, p. 903.

B. Les actions alternatives au droit d'ingérence

Les actions alternatives s'inscrivent dans le cadre des Nations-Unies (1) et même dans le cadre étatique (2).

Dans le cadre des Nations-Unies

En 1990, le 11 septembre exactement, devant le Congrès américain le Président Georges Bush (père) affirmait dans un discours mémorable comme annonciateur d'un nouvel ordre international : « Désormais l'organisation des Nations-Unies accomplit sa destinée de Parlement mondial de la paix », et de nous annoncer « une ère nouvelle, moins menacée par la terreur, plus forte dans la recherche de la justice et plus sûre dans la quête de la paix… un monde où la primauté du droit remplace la loi de la jungle. »[228] En effet la Charte des Nations-Unies prescrit aux Etats membres d'observer « le respect universel et effectif des droits de l'Homme » en son article 55-C.

Les membres de Nations-Unies doivent se conformer aux dispositions de la Charte. En cas de manquement à ces obligations, on peut recourir à l'article 6 de la Charte selon lequel « si un membre de l'organisation enfreint de manière persistante les principes énoncés dans la présente charte, il peut être exclu de l'organisation par l'Assemblée Générale sur recommandation du Conseil de Sécurité. »

Cette mise en garde est comme une épée de Damoclès suspendue au-dessus des dirigeants pour dénoncer l'ineffectivité des textes. Car il ne sert à rien de demander l'application des textes à l'Etat qui viole les droits de l'Homme.

La Charte des Nations-Unies octroie au Conseil de Sécurité le pouvoir en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale. Le Conseil dispose, en vertu de l'article 34 de la Charte, du droit « d'enquêter » de sa propre initiative sur toute situation qui peut menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationale.

De même, l'article 35 précise que tout membre de l'organisation internationale peut attirer l'attention du Conseil sur une situation susceptible d'intéresser la paix et la sécurité internationale. Cette possibilité est étendue même aux Etats non-membres de l'organisation. La Charte ayant prévu tous les cas de figure en interdisant le recours à la guerre et imposant le règlement pacifique des différends (article 33), avec celle-ci – s'il y a une réelle volonté de l'actionner – la société internationale dispose d'un système complet et cohérent pour faire face

[228] Voir Moncef Kdhir, « Le droit international bafoué », Le Monde, 23 avril 1999, p. 15.

à toute détresse humaine.[229] Ainsi toute ingérence unilatérale en marge de la légalité devient nuisible et problématique et ne peut engendrer qu'anarchie et désordre. Voilà pourquoi l'actualité internationale sur une probable intervention américaine en Irak mérite doute et désenchantement.

Les Etats membres des Nations-Unies se sont engagés sur le fondement de l'article 25 de la Charte d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité. Celles-ci peuvent donc, déboucher sur une intervention licite pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationale. De même le Conseil n'est pas habilité à prendre des mesures générales et impersonnelles puisque le texte fondateur ne l'investit pas de telles compétences. [230] Cependant, le Conseil de sécurité – véritable clef de voûte du système onusien – peut entreprendre, en observant la légalité de la Charte, toute mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationale notamment contre les Etats qui violent les droits de l'Homme. De même le comité des droits de l'Homme, dans le cadre du pacte des Nations-Unies relatif aux droits civils et politiques, peut donner davantage de publicité aux rapports périodiques que les Etats doivent lui communiquer sur la manière dont ils assurent le respect de leurs obligations : état de leur législation, jurisprudence, pratique administrative relative aux droits de l'Homme etc.[231]

L'action au sein des Nations-Unies peut être complétée, le cas échéant, individuellement par chaque Etat.

---

[229] Le 16 juillet 1991, les sept pays les plus industrialisés s'étaient engagés à Londres à « rendre les Nations-Unies plus fortes et plus efficaces en vue de protéger les droits de l'homme, de sauvegarder la paix et la sécurité pour tous et de dissuader l'agression. »

[230] Par exemple, la résolution 1373 du 28 septembre 2001, adoptée par le Conseil de sécurité, suite aux attentats du 11 septembre 2001, n'est juridiquement pas légale en ce sens qu'elle édicte une réglementation générale sans limitation dans le temps et dans l'espace. Le Conseil ne peut se prononcer par avance et une fois pour toute sans examiner concrètement la gravité d'une situation eu égard à son incidence sur la paix internationale. Le Conseil de sécurité n'a pas le pouvoir juridique aux termes même de la Charte, d'exercer les pouvoirs d'un « législateur » doté d'une compétence générale. Il n'a qu'une habilitation d'attribution pour maintenir la paix.

[231] Le Pacte prévoit également un contrôle par voie de requête étatique et individuelle, mais ce système reste purement facultatif et le comité n'a pas le pouvoir juridique de prendre une décision. De ce point de vue, la Convention européenne des droits de l'Homme reste l'instrument le plus performant en matière de protection internationale des droits de l'Homme. La Cour européenne des droits de l'Homme peut être saisie, non seulement par les Etats membres mais par « toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation de la Convention. » (article 34) La Cour rend des arrêts obligatoires et interprète la Convention « à la lumière des conditions de vie actuelles. » ; autrement dit, elle est d'avantage exigeante aujourd'hui que dans le passé.
De son côté, l'article 6 § 2 du traité de Maastricht de 1992 affirme que « l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux de droit communautaire. »

Dans le cadre de la conduite unilatérale de l'Etat

A l'hypothétique « droit d'ingérence » pas catholique des « va-t'en guerre », nous allons opposer un riche arsenal juridique diversifié et efficace, qui peut être pacifiquement mobilisé pour tenter de mettre fin aux scandaleuses violations des droits de l'Homme.

Des mécanismes existent, en effet, que tout Etat peut entreprendre encore faut-il être armé d'une ardente volonté à donner une réponse sinon exhaustive, du moins approximative à l'interrogation lancinante : Comment trouver une solution pour obliger un Etat à observer les droits de l'Homme ?

Ainsi on pourrait poser les éléments d'une problématique servant de grille de réflexion. En effet, depuis la deuxième guerre mondiale l'idéologie des droits de l'Homme n'a pas été respectée partout de façon linéaire. D'ailleurs aucun Etat au monde, ne respecte scrupuleusement les droits de l'Homme.

On a souvent tendance à oublier que des Etats « démocratiques » comme : l'Allemagne, la Belgique, la France (pour torture) et la Suisse entre autres ont été condamnés à plusieurs reprises par la Cour de Strasbourg pour manquement à la Convention européenne des droits de l'Homme. Il n'en demeure pas moins qu'on pourrait dire qu'en l'état actuel des choses que la société internationale est aujourd'hui divisée entre les Etats « démocratiques » et les Etats dictatoriaux.

Ces premiers ont su attacher une valeur juridique contraignante à des droits fondamentaux constitutionnellement proclamés et imposés dans la pratique par le juge. Quant aux seconds, ils ne bénéficient de cette protection que formellement quand elle existe dans des textes mort-nés. Les dirigeants de ces pays violent, de façon manifestement délibérée les droits de l'Homme. Leurs populations doivent-elles constamment subir cet état de fait lamentable ? Doit-on rester impassible et indifférent à leurs souffrances ?

Dans ces conditions tout Etat « démocratique » peut agir pour réclamer l'observation des droits de l'Homme en entreprenant notamment les mesures suivantes :

- Exercer la compétence universelle.

La compétence universelle est la possibilité pour un Etat de juger une personne présumée coupable de certains crimes graves lorsque ce suspect se trouve sur son territoire quelle que soit la nationalité de la personne et le lieu de commission des actes incriminés.

La compétence universelle suppose que l'Etat sur le territoire duquel se trouve un individu, dont les agissements sont passibles de la compétence universelle, doit le poursuivre et le juger ou l'extrader.[232]

Dans un arrêt du 14 février 2002, qui opposa la République Démocratique du Congo à la Belgique, la CIJ estima que « les fonctions d'un Ministre des affaires étrangères sont telles que pour la durée de sa charge, il bénéficie d'une immunité de juridiction pénale et d'une inviolabilité totale à l'étranger. »

Mais l'immunité ne signifie pas impunité, car l'immunité ne couvre que la période pendant laquelle « l'intéressé est en fonction (…) afin qu'il ne soit pas exonéré de toute responsabilité pénale. »

- Exiger l'application de l'article 55 c de la Charte des Nations-Unies pour les Etats membres de l'organisation. C'est-à-dire « le respect effectif des droits de l'Homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. »
- Négocier directement avec l'Etat qui méconnaît les droits de l'Homme, en lui faisant comprendre que : violer les droits de l'Homme c'est « blesser » toute la société internationale et que le respect des droits de gens est une garantie pour la paix intérieure mais aussi pour la paix extérieure.[233] Les simples critiques verbales ne constituent pas une ingérence dans les affaires d'un Etat.
- Limiter la coopération commerciale, technique et scientifique ; concernant l'Union européenne il existe une procédure de sanctions aux violations des droits fondamentaux par les Etats tiers à brandir. Cette procédure est prévue à l'article 228 A du traité CE.
- Substituer à l'aide libre et spontanée une aide liée et conditionnée au respect des droits de l'Homme. D'où l'intérêt d'aborder le rapport entre politique de coopération et la mondialisation des droits de l'Homme.

[232] Notons que dans une loi du 16 juin 1993, transposant les conventions de Genève de 1949, la Belgique considère que ses juridictions sont compétentes en matière de compétence universelle « même dans le cas où l'auteur présumé de l'infraction ne se trouve pas sur le territoire belge. » En témoigne l'affaire Abdoulaye yero Dia, Ministre R.D.C des affaires étrangères qui en son temps défraya la chronique des faits juridiques internationaux.

[233] Un Etat peut négocier par le truchement de sa mission diplomatique. Selon la Cour internationale de justice « l'institution de la diplomatie s'est avéré un instrument essentiel de la coopération efficace dans la Communauté internationale qui permet aux Etats, nonobstant les différences de leurs systèmes constitutionnels et sociaux, de parvenir à la compréhension mutuelle et de résoudre leur divergence par des moyens pacifiques. » Ordonnance 15 décembre 1979, § 39.

Paragraphe II : La politique de coopération de l'Union européenne et le respect des droits de l'Homme par les Etats A.C.P.

Depuis la fin de la confrontation idéologique Est-Ouest, au début des années 90, l'Union européenne a cherché à promouvoir et à défendre les droits de l'Homme dans ses relations avec les pays tiers en général, avec les Pays ACP en particulier. Ceci entre dans un souci de maintien de la paix et de la stabilité internationale mais aussi d'un progrès économique et social durable dans les pays avec lesquels elle entretient des relations de coopération. Pour cela, l'Union européenne a mis en place une série d'instruments qui font dépendre de plus en plus ses relations commerciales de coopération au développement ou d'association, au respect de ces valeurs.

Ce lien entre, d'une part, l'établissements des relations contractuelles, l'octroi de préférences commerciales et l'aide communautaire, et d'autre part le respect des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'Etat de droit est connu sous le nom de « la conditionnalité politique. » Sa mise en œuvre comporte l'adoption de mesures tant positives, caractérisées par un soutien actif aux pays tiers qui introduisent des changements positifs et substantiels pour remplir les critères concernés, que des mesures négatives qui peuvent amener à une sanction.

Pour mieux saisir l'intérêt d'une « conditionnalité politique » dans le cadre d'une coopération au développement comme celle qui relie les Pays ACP à l'Union européenne, cernons d'abord les bases juridiques (A) ensuite les principaux instruments de conditionnalité à savoir la clause « droits de l'Homme et démocratie » insérée dans l'Accord de coopération (B).

A. La conditionnalité politique à l'épreuve des faits.

Le lien entre les droits de l'Homme, les principes démocratiques et la coopération au développement apparaît au début des années 90 dans certains documents des institutions communautaires.

Ainsi, dans les orientations du Conseil des 18 et 19 décembre 1990 et du 4 février 1991 pour la coopération au développement avec l'Amérique latine et l'Asie, il est affirmé que « la coopération vise un développement centré sur l'homme qui postule donc le respect et la promotion de l'ensemble des droits de celui-ci. Les actions de coopération s'inscrivent dans cette perspective positive, où le respect des droits de l'Homme est reconnu comme un facteur fondamental d'un véritable développement et où la coopération est conçue comme une

contribution à la promotion de ces droits. » Il est également affirmé que la Communauté européenne peut modifier la mise en œuvre de la coopération en cas de violation des droits de l'Homme et de non-respect des principes démocratiques.

Ultérieurement, la Commission européenne adoptait le 13 mars 1991 une communication sur " les droits de l'Homme, la démocratie et la politique de coopération au développement " où elle indiquait la nécessité d'intégrer la coopération au développement dans une politique extérieure commune qui promeuve les droits de l'Homme et les principes démocratiques. [234]

En juin 1991, le Conseil européen adoptait une résolution réaffirmant que le respect des droits de l'Homme, l'Etat de droit et l'existence d'institutions politiques efficaces, responsables et bénéficiant d'une légitimité démocratique, étaient le fondement d'un développement équitable.[235]

Quelques mois plus tard, le 28 novembre, le Conseil et les Etats membres de l'Union européenne réunis au sein du Conseil adoptaient une résolution sur les droits de l'Homme, la démocratie et le développement qui est devenu ensuite un des documents de référence de la « conditionnalité politique » de l'Union européenne. Cette résolution établissait pour la première fois un lien entre l'aide communautaire et les initiatives prises par les pays en développement en faveur des droits de l'homme, la démocratie et la réduction des dépenses militaires. Le Conseil et les Etats membres y rappelaient le caractère universel et indivisible des droits de l'Homme et mettaient en évidence que la coopération au développement devait et doit promouvoir non seulement les droits économiques et sociaux mais aussi les libertés civiles et politiques par le biais d'un régime démocratique représentatif.

Ils ont décidé d'octroyer, dans leur action future, une priorité à l'approche positive de la conditionnalité, caractérisée par le soutien actif aux Etats qui s'efforceront de faire respecter ces valeurs, en particulier, en accroissant l'aide quand des changements positifs et substantiels sont constatés.

Même s'ils ont prévu aussi la possibilité d'adopter des mesures négatives en cas de violations graves et persistantes des droits de l'Homme ou des principes démocratiques. Ces mesures entraînent souvent la réduction, la suspension ou la suppression de l'aide octroyée.

Le Conseil et les Etats membres ont conclu en affirmant que la prise en compte des droits de l'Homme dans ses relations avec les pays en développement se fera par l'inclusion dans les futurs accords de coopération d'une clause de « conditionnalité droits de l'Homme et

[234] Communication du 13 mars 1991, Bull. CE, 3-1991, p. 69.

[235] Voir les conclusions du Conseil de Lisbonne des 26 et 27 juin 1992.

démocratie. » Cette clause est traduite dans l'Accord de Cotonou en ses articles 9 et 96 et suivants.

Mais c'est le traité de l'Union européenne signé à Maastricht en 1992, entré en vigueur depuis novembre 1993 qui, dans son article 12 TUE (après le traité d'Amsterdam), consacre pour la première fois le respect des droits de l'Homme comme un des objectifs de la politique extérieure de l'Union.

Ainsi l'article 177 TCE relatif à la politique de coopération au développement et incorporé dans le traité instituant la communauté européenne par le traité de Maastricht, prévoit comme un des objectifs de cette politique le développement et la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Il faut souligner en dernier lieu que le traité de Nice, signé le 26 février 2001, introduit un nouvel article 181 bis concernant la coopération économique, financière et technique établissant que « la politique de la communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. »

La résolution du Conseil du 28 novembre 1991, les articles 12 du traité de l'Union européenne (TUE) et 177 TCE ainsi que les articles 9 et 96 et suivants de l'Accord de partenariat entre les pays ACP et l'Union européenne signé à Cotonou le 23 juin 2000 constituent la base juridique des actions de l'Union européenne relatives à la mise en œuvre de la "conditionnalité politique" vis-à-vis des pays en développement.

D'ailleurs la Cour de justice des communautés européennes s'est prononcée de manière favorable au recours à l'article 177 (ancien article 130 U § 2) comme base juridique d'un accord de partenariat et de développement entre la Communauté européenne et l'Inde qui contient une clause qui fait du respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques, un des éléments essentiels. [236]

---

[236] Aff. C-268/94, Portugal c Conseil, CJCE 3 décembre 1996, Recueil, p. I-6177.

L'article 177 TUE établit :

« 1- La politique de la communauté dans le domaine de la coopération au développement, qui est complémentaire de celles qui sont menées par les Etats membres, favorise :

- 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.

2- La politique de la communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

3- La communauté et les Etats membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations-Unies et des autres organisations internationales compétentes. »

D'autres documents adoptés postérieurement par la Commission tentent d'expliquer les stratégies de l'Union européenne dans la mise en œuvre de cette constitutionnalité. En 1995, elle a adopté deux communications à ce sujet : l'une le 23 mai sur « la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers » [237] et l'autre du 22 novembre sur « l'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique sur les droits de l'Homme : de Rome à Maastricht et au-delà »[238] qui fait le bilan des actions entreprises par l'Union européenne et des orientations prises par la Commission dans ce domaine.

Plus spécifiquement en ce qui concerne les pays d'Afrique des Caraïbes et du Pacifique (ACP), la Commission a adopté deux importantes communications, une de mars 1996 sur « l'Union européenne et le problème des conflits africains : le rétablissement de la paix, la prévention des conflits et au-delà »[239] et l'autre de mars 1998 sur « Démocratisation, Etat de droit, respect des droits de l'Homme et bonne gestion des affaires publiques : les enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. »[240]

La première communication met l'accent sur l'importance de l'établissement d'un gouvernement démocratique pour pouvoir mettre en œuvre des politiques respectueuses des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'Etat de droit, ce qui constitue un facteur fondamental de stabilité structurelle. En effet, un système démocratique devrait favoriser les solutions pacifiques aux tensions venant de différents groupes d'intérêts. La deuxième communication a pour objectif de clarifier et de mettre en œuvre le contenu de la Convention de Lomé IV telle que révisée à Maurice en novembre 1995. Cette convention à laquelle s'est substituée aujourd'hui l'Accord de Cotonou, comportait de nouvelles dispositions (les articles 5, 224 et 366 bis) qui faisaient des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'Etat de droit un élément essentiel des relations entre les parties. Car la Convention a établi un lien fort entre le dialogue politique, le développement et la mobilisation des ressources financières pour promouvoir ces valeurs.

Notons en dernier lieu que le 8 mai 2001, la Commission a adopté une communication relative au « rôle de l'Union européenne dans la préoccupation des droits de l'Homme et de la démocratisation dans les pays tiers. » [241] dans laquelle elle annonce sa volonté de donner une plus grande priorité aux droits de l'Homme et à la démocratisation dans ses relations

[237] Voir COM (95) 216.

[238] Voir COM (95) 567

[239] Voir COM (96) 69 final.

[240] Voir COM (98) 146

[241] Voir COM (2001) 252.

extérieures en recourant au dialogue politique, au commerce et à l'aide extérieure. En passant par l'emploi systématique et fréquent des instruments de la conditionnalité.

B. L'instrument de référence de la constitutionnalité : la clause « droits de l'Homme et démocratie ».

La Communauté européenne inclut dans les accords de coopération qu'elle passe avec les pays tiers une clause qui fait du respect des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'Etat de droit, un des éléments essentiels de leur relation.[242] Cette clause n'est pas spécifique des accords de coopération, elle apparaît également dans les accords d'association ou commerciaux conclu par la Communauté avec des Etats tiers. Cette clause fait partie des thèmes forts des négociations engagées par la Communauté européenne et les Etats tiers. D'ailleurs elle a fait dans certains cas l'objet d'une opposition de la part de certains pays tiers.[243] Sa mise en œuvre dans le cadre des accords de coopération avec les Pays ACP ne présente aucune particularité. L'origine de cette clause remonte à l'article 5 de la quatrième convention de Lomé (1989) où pour la première fois apparaît un lien entre la coopération au développement et le respect de la jouissance des droits de l'Homme dans le texte de l'accord :
« La coopération vise un développement centré sur l'homme, non-acteur et bénéficiaire principal et qui postule donc le respect et la promotion de l'ensemble des droits de celui-ci. Les actions de coopération s'inscrivent dans cette perspective positive, où le respect des droits de l'Homme est reconnu comme un facteur fondamental d'un véritable développement et où la coopération est conçue comme une contribution à la production de ces droits. Dans une telle perspective, la politique de coopération et la coopération sont étroitement liées au respect et à la jouissance des droits et libertés fondamentales de l'homme (…) En conséquence les parties réitèrent leur profond attachement à la dignité et aux droits de l'Homme, qui constituent des aspirations légitimes des individus et des peuples. Les droits ainsi visés sont

[242] Voir Rideau J., « Les clauses de conditionnalité droits de l'Homme dans les accords d'association avec la Communauté européenne », dans le concept d'association dans les accords passés par la Communauté : Essai de clarification – Actes du colloque organisé par le Centre de Droit Européen et Comparé de la Facultée de droit, Université René Descartes, Paris V, Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 139.
Voir aussi Soriano, Mercedes Candela, « L'Union européenne et la protection des droits de l'Homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique. » in Revue Trimestrielle des droits de l'Homme, 2002, pp. 875-900.

[243] C'est ainsi que l'Australie a refusé de conclure un accord cadre de coopération avec la Communauté européenne qui incluait une clause « droits de l'Homme » en alléguant qu'elle protégeait déjà les droits de l'Homme. De même le Mexique s'est dans un premier temps opposé à l'introduction d'une telle clause au cours de la négociation de l'accord de « partenariat économique, de coordination politique et de coopération. »

l'ensemble des droits de l'Homme, les diverses catégories de ceux-ci étant indivisibles et interdépendantes, chacune ayant sa propre légitimité (…) ».

Cependant, cette clause ne constituait pas, selon le droit international, une base juridique claire et suffisante pour pouvoir suspendre ou dénoncer un accord en cas de violations graves des droits de l'Homme ou des principes démocratiques. En effet, les Conventions de Vienne de 1969 et de 1986 sur le droit des traités prévoient seulement deux circonstances qui permettent la dénonciation ou la suspension d'un accord : le changement fondamental de circonstances (article 62 de la Convention) et la violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité (article 60 § 3). En ce qui concerne la deuxième circonstance, il est difficile de qualifier l'article 5 d'élément essentiel de l'accord.

C'est pourquoi à partir de 1992, des clauses, définissant les droits de l'Homme et les principes démocratiques comme éléments essentiels de l'accord, ont été introduites dans les accords de coopération conclus avec les pays du pacte Andin et le Brésil ainsi qu'avec les Etats baltes et l'Albanie, mais aussi avec d'autres Etats situés dans des zones géographiques comme l'Afrique et l'Asie. C'est le cas notamment de la Convention de Lomé IV révisée [244] ou des accords conclus avec l'Afrique du Sud. [245]

L'avantage de cette clause, dite « essentielle » en référence à la précédente, est qu'elle inscrit les droits de l'Homme comme un sujet d'intérêt commun qui permet de réaliser diverses actions positives. Cette clause permet le recours à des mesures restrictives en cas de violations fondamentales et persistantes des droits de l'Homme et des principes démocratiques qui peuvent modifier, voire suspendre la mise en œuvre de la coopération avec les Etats tiers concernés.

Depuis lors tous les accords négociés par la Communauté incluent cette clause de conditionnalité. La Convention de Lomé IV telle que révisé en novembre 1995 reprenait ces dispositions dans ses articles 5 et 366 bis. L'article 5 contenait la clause « élément essentiel » et l'article 366 bis, la clause « de non-exécution » ainsi qu'un mécanisme de consultation

[244] Voir les articles 5 et 366 bis.

[245] Voir l'article 1er et l'article 7, paragraphe 2 de l'accord de coopération entre la Communauté européenne et la République d'Afrique du Sud signé à Pretoria, le 10 octobre 1994. Article 1er : « Les relations entre la Communauté et l'Afrique du Sud, de même que le présent accord lui-même, se fondent sur le respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques qui inspirent la politique intérieure et internationale des parties contractantes et constituent un élément essentiel du présent accord. »
Article 7, paragraphe 2 : « Si une partie estime que l'autre partie a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du présent accord, elle peut prendre des mesures appropriées. Au préalable, à moins qu'il ne s'agisse de circonstances caractérisées par une urgence particulière, elle fournit à l'autre partie toutes les informations pertinentes nécessaires à un examen approfondi de la situation en vue de la recherche d'une solution acceptable pour les parties. Dans le choix des mesures, la priorité doit-être accordée à celles qui perturbent le moins le fonctionnement du présent accord. Ces mesures sont notifiées immédiatement à l'autre partie et font l'objet de consultations si l'autre partie le demande », JO, L 341 du 30 décembre 1994, p. 62.

paritaire. En outre, l'article 366 bis établissait que toute mesure « est levée dès que les raisons qui l'ont motivée disparaissent. »

Aujourd'hui, cette convention a été remplacée par l'Accord de Cotonou (signé le 23 juin 2000) qui prévoit, respectivement dans ses articles 9 et 96, la clause « élément essentiel » et la clause « de non-exécution » mais avec une procédure de consultation plus flexible. L'article 9 réaffirme en outre l'interdépendance entre le développement durable et le respect des droits de l'Homme et de la démocratie.

La mise en œuvre de la clause « droits de l'Homme et démocratie » insérée dans un accord de coopération doit se faire en premier lieu au travers d'un dialogue politique entre les parties, c'est-à-dire l'Union européenne et ses Etats membres d'une part et les Etats A.C.P. d'autre part. Ce dialogue politique est prévu dans les différents accords et permet aux parties de définir et de clarifier les questions prioritaires relatives à la protection des droits de l'Homme et des principes démocratiques dans ces Etats impliqués.

La construction du paradigme de l'Etat de droit, du respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme au niveau international ne préjuge cependant pas de l'emprise qu'il exerce dans la vie interne des différents Etats A.C.P. Il convient dès lors de s'interroger sur les conditions concrètes de son acclimatation.

CHAPITRE II : La redéfinition d'une stratégie dans la coopération au développement.

L'Europe et les Pays ACP ont-ils des intérêts communs à gérer ? C'est une question fréquemment posée aussi bien lors des débats autour du livre Vert que lors des négociations post Lomé ayant conduit à l'Accord de Cotonou. Cette question renvoie à un nouveau paradigme des relations entre l'Union européenne et les pays en développement.

Dans un contexte post-guerre froide, d'élargissement de l'Union vers les pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), une coopération étroite et « privilégiée » entre les Pays ACP, anciennes colonies, et l'Union européenne, – à quinze, voire vingt-cinq bientôt – historiquement fort attachée à cette relation, ne va plus de soi.

Traité dans un contexte d'inégalité des deux parties, de "fatigue de l'aide", et de détournement de l'attention de l'Union européenne vers d'autres régions du monde, cette question est ramenée à l'interrogation suivante (1) : Y'a t-il un intérêt de l'Union européenne dans les Pays

ACP ? Cette question soulève nécessairement un défi : Comment revitaliser l'intérêt de l'Union européenne pour les Pays ACP ? La deuxième dimension de cette question, que l'on pose moins souvent, est celle des limites du dialogue politique qui a été érigé dans l'accord de Cotonou en sacro-saint principe (2).

Section I : La place des intérêts dans la coopération U.E.-A.C.P.

L'Union européenne ressent-elle un intérêt pour les Pays ACP ?
Si l'on tient compte des résultats des consultations menées autour du livre Vert, de la mobilisation de nombreuses ONG sur la question de l'avenir de cette coopération, la réponse semble être oui l'Union européenne a clairement indiqué que la coopération ACP-UE lui tient à cœur.[246] Par contre, si l'on tient compte de l'évolution de la politique extérieure de l'Union depuis la chute du mur de Berlin, il est permis d'en douter.

Paragraphe I : L'asymétrie dans les mécanismes de dialogue.

Dans un contexte post-guerre froide, d'élargissement de l'Union vers les pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), une coopération étroite et « privilégiée » entre les Pays ACP, anciennes colonies, et l'Union européenne, – à quinze, voire vingt-cinq bientôt – historiquement fort attachée à cette relation, ne va plus de soi.

A. Partenariat et dialogue politique.

1. L'érosion des intérêts de l'U.E. pour les pays A.C.P.

M. Dieter Frisch, ancien directeur général de la DG VIII, invitait dans une réflexion[247] sur le « rang accordé à la politique de Lomé dans les relations extérieures de l'Union européenne » à ne pas se leurrer sur la place de l'Afrique dans les priorités européennes. En effet les Pays ACP ont dégringolé des premières loges vers le bas de l'échelle. Ils ont cédé la première place à l'Europe centrale et orientale, ce qui est, somme toute, normal puisque ces pays ont vocation

[246] Voir livre Vert sur les relations entre l'Union européenne et les Pays ACP à l'aube du XXI^{ème} siècle. Défis et option pour un nouveau partenariat
[247] In « L'avenir de la Convention de Lomé : premières réflexions sur la politique africaine de l'Europe après l'an 2000 », Document de travail, ECDPM, n° 11, 1996.

à entrer dans l'Union européenne, et la seconde à la Méditerranée. De plus pour des motifs économiques, l'Asie et l'Amérique latine sont une plus grande priorité pour certains Etats membres. Cette dégringolade est à la fois celle des Pays ACP par rapport aux autres partenaires de l'Union européenne et celle de la coopération au développement par rapport aux autres intérêts de l'Union européenne : politique et de sécurité ; économique et commerciaux, et enfin seulement la coopération au développement.

L'affaiblissement de l'intérêt de l'Union européenne pour les Pays ACP peut être retracé dans les dernières années de la vie de Lomé IV :

- Diminution de l'intérêt des Etats membres pour les institutions communes de la Convention : aucun ministre ne participe au conseil ACP-UE depuis 1995, ce que les ACP reprochent encore à l'Union européenne, mais ce manque d'intérêt est visible à d'autres niveaux comme celui des réunions des divers sous-comités conjoints ACP-UE qui dépendent du Comité des ambassadeurs. La seule institution à démentir cette érosion est l'Assemblée paritaire.
- Diminution de la volonté des Etats membres de l'Union européenne à maintenir un effort financier important vis-à-vis des Pays ACP. La révision à mis-parcours de Lomé IV fut ponctué par des marchandages entre des Etats membres désireux de réduire leur contribution au FED.

Mais au-delà de cette dépréciation de la marge d'intérêt qu'accordait l'Union européenne à la coopération avec les pays en développement, comment expliquer cette perte d'intérêt ?

- Primo, perte d'importance stratégique et politique des Pays ACP, cette perte est due en partie à la fin de la guerre froide, mais également à un changement de l'Union européenne, où de moins en moins d'Etats membres s'associent aux considérations historiques et politiques fondant la relation privilégiée EU-ACP.
- Secondo, perte d'importance économique pour les Pays ACP se situant à la périphérie du commerce international.[248]

  En effet la mauvaise performance économique et commerciale des Pays ACP détourne l'attention de l'Union européenne vers d'autres régions à plus forte croissance.
- Tertio, déception par rapport aux résultats des Conventions précédentes : Au départ érigée en « modèle des relations Nord-Sud » la coopération UE-ACP est critiquée aujourd'hui à juste titre à cause du non décollage de la plupart des pays bénéficiaires, à

[248] Voir Marchesin, Ph. « La difficile intégration des coopérations à l'échelle européenne », Revue Tiers-Monde, n° 151, juillet-septembre 1997.

cause de la dépendance des Pays ACP vis-à-vis des marchés européens, de l'aide européenne, des mécanismes de compensation européen qu'elle aurait maintenue, et surtout parce qu'elle ne semble plus adaptée à la coopération internationale actuelle.

2. L'importance accordée par les Pays ACP à la Convention de partenariat.

Si la teneur des débats sur l'avenir de la coopération à travers les anciennes conventions a révélé qu'il y a une érosion de l'intérêt de l'Union européenne pour les Pays ACP, celui des Pays ACP pour une coopération avec l'Union européenne est plus que jamais d'actualité, dans la mesure où ils sont bénéficiaires de cette coopération, tant dans le domaine de l'aide que dans celui du commerce.

Il est clair que dans l'ensemble, les Pays ACP sont très dépendants de l'Europe, et que cette dépendance s'est accrue, et par conséquent l'intérêt à poursuivre la coopération. Cette dépendance existe par rapport à l'aide apportée par l'Union européenne qui est très importante en volume, mais dont le décaissement obéit à des procédures lourdes et complexes. L'autre dépendance existe par rapport aux dispositions commerciales : accès préférentiel au marché, compensation pour les pertes occasionnées par les distorsions de prix sur le marché international (le système des stabex et sysmin).

Toutefois, au-delà d'un intérêt à garder les bénéfices de l'aide et des préférences européennes, les Pays ACP ont peut-être d'autres intérêts dans cette coopération qui rejoignent dans une certaine mesure, les intérêts européens :

- Intérêt de stabilité : la prévention des conflits dans les Pays ACP est tout d'abord un intérêt pour les populations et les Etats A.C.P. Au moment où l'on assiste impassible au délitement de l'Etat ivoirien, l'Union européenne peine à trouver une politique extérieure commune.
- Intérêt d'avoir une convention qui fonctionne et qui soit réellement basée sur le partenariat. C'est ainsi que l'Accord de Cotonou offre un cadre de concertation et d'analyse sur lequel tout dialogue institutionnel pourrait se fonder.

Certains des intérêts mutuels entre l'Union européenne et les Pays ACP, coïncident même si l'on constate un déséquilibre dans l'interdépendance et dans la capacité de négociation.

Principe fondateur de la coopération ACP-UE, le partenariat pour être revitalisé doit poursuivre un dialogue politique auquel les deux parties accordent un intérêt mutuel. Mais

force est de reconnaître que le déséquilibre dans l'interdépendance et dans la capacité de négociation constitue un frein au dialogue institutionnel.

B. Les limites du dialogue institutionnel.

Les questions affectant la coopération ACP-UE doivent, en toute logique, être traitées dans le cadre du dialogue entre les deux parties. Deux grandes catégories de sujets sont abordées dans le cadre ACP-UE. D'une part, les questions liées à la coopération dans lesquelles les institutions conjointes agissent comme instance de prise de décision. D'autre part, les questions dites de dialogue politique où seuls des échanges de vues sont affectés.

Mais il y a lieu de s'interroger : pourquoi au fil des ans le cadre institutionnel de la coopération UE-ACP s'apparente de plus en plus à une coquille vide ?

Quelques variables explicatives méritent d'être avancées : formalisme et lourdeurs des institutions, marginalisation du cadre ACP dans la politique menée par l'Union européenne, voire limitations liées aux sujets de discussion.

1. Formalisme et lourdeurs des institutions.

Le cadre ACP-UE est très formel, notamment au niveau politique, ce qui rend difficile les discussions et provoque – surtout chez l'Union européenne – un manque d'intérêt et d'enthousiasme à l'idée d'avoir des réunions conjointes.

Ce formalisme est dû en partie à un manque de confiance entre les deux parties qui empêche un dialogue franc et sans fioriture. Les déclarations faites et les positions prises doivent avoir d'abord fait l'objet d'un consensus entre les deux parties. Or l'on connaît les difficultés, pour les deux parties, de se mettre d'accord.

C'est ainsi que les évènements politiques récents au Madagascar et au Zimbabwe [249] ont été l'occasion de changements de position au grès des circonstances et des intérêts en jeu. Mais surtout le moment – aussi bien au sein du groupe Afrique d'ACP qu'au sein de l'Union européenne – de faire étaler les divergences de vues.

L'autre aspect du formalisme tient à la composition des deux groupes au niveau institutionnel. Au niveau du Conseil des ministres, très peu de ministres européens participent aux débats.

[249] Voir Roubaud François, « Démocratie électorale et inertie institutionnelle à Madagascar » in l'Afrique politique, Réforme des Etats africains, Edition Karthala, 2001, pp. 85-98.

Ceux qui sont là n'ont souvent pas la compétence pour discuter et décider des thèmes liés à la coopération.
Les décisions qui d'après la convention, doivent être prises par le conseil, sont en fait préparées par le Comité des ambassadeurs. Au niveau de celui-ci, l'intérêt des Etats membres est amoindri par le fait que c'est la Commission qui possède la compétence technique pour discuter des différents thèmes.

2. Marginalisation du cadre ACP-UE dans la politique menée par l'Union européenne.

Le cadre institutionnel ACP-UE semble se restreindre à des questions techniques de la coopération, ou à des discussions qui ne débouchent sur rien de concret. Bien des facteurs liés au manque d'intérêt des européens pour ce dialogue doivent être soulignés : depuis la précédente Convention de Lomé on avait tendance à transférer les débats sur la coopération européenne au développement vers d'autres instances européennes ; la difficulté de traiter, dans le cadre du dialogue politique, de questions qui préoccupent les Pays ACP ; et enfin l'absence du partenariat institutionnel ACP-UE dans les forums internationaux.
Il faut mettre en relief que la mise en place d'une politique européenne de coopération au développement, qui en soi est une évolution positive, n'a cependant pas su intégrer le partenariat avec les Pays ACP au niveau institutionnel. En d'autres termes des orientations concernant les relations de développement entre l'Union européenne et les Pays ACP sont déterminées unilatéralement par l'Union européenne : c'est le cas de toutes les différentes résolutions de la politique de développement qui sont censées s'appliquer, entre autres, à la coopération avec les Pays ACP. Certes il serait impossible à l'Union européenne de déterminer conjointement avec les Pays ACP des orientations qui s'appliqueraient à l'ensemble de sa politique de coopération, y compris avec d'autres régions du monde.
Néanmoins, des modalités de concertation préalables auraient pu être mises en place, s'il y avait eu la volonté politique de la part de l'Union européenne d'associer ses partenaires à l'élaboration d'orientations qui les concernent directement. L'absence de lien entre le forum ACP-UE et d'autres instances internationales est aussi à souligner. En effet, une des faiblesses du groupe ACP et de l'ensemble ACP-UE est leur absence sur la scène internationale, notamment auprès des institutions financières internationales, de l'OMC et des Nations-Unies. Il n'existe aucun mécanisme de concertation permettant de traduire les intérêts et positions communes de l'ensemble ACP-UE devant ces instances.

Paragraphe II : Renforcer la démocratie et la bonne gouvernance : vers une nouvelle politique de coopération au développement ?

Les années 1990 ont été celles de la démocratisation victorieuse, celles de la « troisième vague » de pays adoptant la démocratie comme horizon politique et champ du possible. La fin de la Guerre froide a en effet ouvert de nouvelles brèches et a permis à la communauté internationale, libérée des restrictions du jeu bipolaire, de promouvoir la démocratie de façon plus explicite. Au cours des années 1990, la promotion de la démocratie et le renforcement de la bonne gouvernance sont devenus à la fois un objectif et une condition des politiques de coopération au développement, une dualité qui cependant ne va pas sans représenter une certaine ambiguïté, voire même parfois des contradictions. Les agences bilatérales et les institutions multilatérales au développement se sont engagées dans de complexes programmes de renforcement de la gouvernance démocratique dans les pays en développement, aussi bien dans les démocraties émergentes que dans les situations de post conflit.

La décennie qui vient de s'écouler est riche d'expériences diverses et de leçons contrastées. Quelles leçons pouvons nous tirer de plus d'une décennie d'assistance internationale à la démocratisation et au renforcement de la bonne gouvernance ? Quels ont été les résultats des approches traditionnelles et des stratégies initiales ? Le passage d'un millénaire au suivant est également marqué par une transformation progressive mais significative des politiques d'assistance à la démocratie et à la bonne gouvernance. Celles-ci sont en mutation, en transition d'une « première génération » vers une « seconde génération ». Il apparaît donc opportun et urgent de réfléchir sur les expériences de cette dernière décennie.

A. La coopération dans le domaine de la gouvernance.

La gouvernance ne peut pas, certes, être importée de l'extérieur, mais il est manifeste que le résultat final dépend du jeu d'influences entre bailleurs de fonds, gouvernements et groupes d'intérêt. La coopération n'a pas le pouvoir de tout faire, mais elle peut avoir une influence décisive. Les gouvernements et les autres acteurs locaux ne sont pas tout à fait souverains, mais ils peuvent avoir des propositions consistantes et des marges de manœuvre au cours des négociations.

1. Le concept de gouvernance.

Il y aurait au moins trois éléments qui contribueraient à l'ambiguïté et la confusion réelle qui existe autour du concept de gouvernance tel qu'il est utilisé par les institutions de Bretton Woods pour désigner, tout en recouvrant des contenus divers : « Un ensemble de prescriptions en matière de gestion administrative et politique ».

Il renvoie à l'existence présumée d'un consensus sur les procédures de bonne gestion proposées comme universellement valables et devant servir de modèle de référence. Or, dans le domaine plus circonscrit de la gestion des entreprises, la « gouvernance » corporative n'est pas un modèle mais plutôt un modus operandi, un équilibre entre les actionnaires, le conseil d'administration, les vérificateurs externes et les dirigeants de l'entreprise.

La « gouvernance » recouvre en fait une multitude de contenus qui varient selon les stratégies propres aux différents intervenants, bailleurs de fonds bilatéraux, O.N.G. ou institutions financières, etc.

Sous un langage administratif formulé en termes d'efficacité et de bonne gestion, il s'agit en fait d'une notion qui véhicule une conception particulière de l'Etat, de son rôle, de son évolution souhaitable, des rapports entre l'Etat et le marché, de l'exercice du pouvoir et d'un projet politique précis, bref, d'une notion éminemment politique.

Mais il faut dire que dans le contexte récent de la mondialisation, l'utilisation de ce concept a des origines assez différentes car il sera repris du terme anglophone « gouvernability », utilisé au milieu des années soixante-dix en tant qu'instrument de gestion sociale et politique. Ce fut l'occasion dans les régimes capitalistes occidentaux de l'époque d'assurer un nouveau mode de gestion de l'ordre social en gérant les revendications démocratiques.

Plus tard dans les années quatre-vingt-dix, les solutions proposées par la Banque mondiale, qui assumera le rôle de leadership dans le domaine des réformes institutionnelles, seront formulées dans les rapports annuels de 1992 Governance and Development et 1994 Governance. The World Bank's Perspective. Les préoccupations de la Banque mondiale de cette époque étaient fondées sur des impératifs d'ordre administratif, alors que les agences bilatérales (USAID, ACDI, ODA, etc.) étaient surtout préoccupées par l'ordre du jour « démocratique-libéral » qui visait à renouer avec une base politique locale pour l'assistance au développement.

Si la position de la Banque mondiale concernant la « gouvernance » est plus mesurée, en revanche certaines organisations et bailleurs de fonds bilatéraux cherchent à instaurer des conditionnalités politiques pour favoriser la « démocratisation », par la création de systèmes

multipartites et la défense des libertés civiles, lesquelles sont vues comme des éléments indispensables à la bonne gouvernance.

Ainsi le concept de « gouvernance » est défini de façon assez large : « la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays pour le développement ».

2. Démocratie et bonne gouvernance.

Les acteurs de la coopération politique au développement, après plus de deux décennies de politique d'ajustement structurel d'inspiration néolibérale, destinées à réduire la place et le rôle de l'Etat, réalisent aujourd'hui que le développement est plus souvent inhibé par le manque d'Etat que par la prépondérance de celui-ci. Le manque d'Etat est à la fois un manque d'efficacité mais également un manque de légitimité. La condition sine qua non pour la démocratie est un Etat qui existe et capable d'assumer ses responsabilités régaliennes. Aussi bien le développement économique que la démocratisation n'est pas possible sans un Etat capable, efficace et responsable.

Depuis les années 1990, l'agenda de bonne gouvernance s'efforce de réhabiliter l'Etat dans ses fonctions régaliennes de régulation et de distribution. Celui-ci se trouve cependant à la jonction du politique et de l'économique : en effet, la qualité de la gouvernance réside en grande partie dans sa dimension démocratique.

Ainsi la bonne gouvernance est définie par la Banque mondiale en fonction de la nature du régime politique, les processus par lesquels le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales pour le développement, et la capacité des gouvernements à formuler, articuler et mettre en œuvre leurs politiques et à assumer leurs responsabilités. Cette approche traditionnelle des institutions de Bretton Woods comme la B.M., dont les mandats leur interdisent toute tentation ou considération politique, s'est concentrée sur les aspects techniques et institutionnels de la bonne gouvernance, et en particulier la réforme de l'appareil administratif et le renforcement des capacités de planifications et de gestion des exécutifs (ministères des Finances, de l'Economie, etc.). Toutefois le politique est au cœur et au centre même de la bonne gouvernance, en particulier la qualité des méthodes de gouvernement et la nature des régimes politiques.

Les politiques de coopération au développement doivent articuler un concept intégral de la démocratie et de la bonne gouvernance afin d'assurer une meilleure cohérence entre les politiques de coopération économique et les stratégies d'assistance à la démocratie. A cet

égard on peut noter que, dans le contexte de l'Accord de Cotonou l'U.E. et les Etats A.C.P. ont inséré la dimension politique dans le partenariat, adoptant du coup le concept de gouvernance démocratique dans la mise en œuvre de leur relation économique et commerciale.

D'ailleurs l'agenda de démocratie et de bonne gouvernance a radicalement transformé le paysage de l'aide au développement ces dernières années. Il indique une plus grande volonté d'intégrer les dimensions économiques et politiques du développement dans des stratégies intégrées. Il appelle les acteurs de la coopération politique pour la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance à confronter les questions de pouvoir, de politique et d'intérêts et à repenser leurs stratégies d'intervention. De manière générale, la gouvernance démocratique appelle une nouvelle génération de politiques de coopération au développement se basant sur les fondements politiques.

B. Les stratégies d'assistance à la démocratie et au renforcement de la bonne gouvernance.

Aujourd'hui plus que jamais il est nécessaire de réfléchir sur les leçons de la décennie 1990 d'aide au développement ou de coopération politique au développement des pays en voie de démocratisation. Il est aussi urgent d'engager un débat politique sur la coopération pour la démocratie et la bonne gouvernance.

1. La réforme de l'Etat.

Il apparaît donc nécessaire de réfléchir sur les leçons de cette dernière décennie d'aide au développement politique des pays en voie de démocratisation et d'engager un débat politique sur la coopération pour la démocratie et la bonne gouvernance. Cela d'autant plus que la période actuelle est également une période de transition pour les politiques d'aide au développement.

La question cruciale concerne les stratégies d'assistance employées. En règle générale, la communauté emploie trois approches pour promouvoir la démocratie et renforcer la bonne gouvernance : l'appui direct (mesures positives), l'assistance indirecte (par le biais de l'aide au développement économique qui, par voie de conséquence, influe positivement sur le développement politique), et les sanctions (les mesures négatives). Cependant, l'assistance à la démocratie et au renforcement de la bonne gouvernance comprend essentiellement le large

éventail de mesures positives d'accompagnement et d'assistance. D'ailleurs, les politiques de sanction ou de conditionnalité ont prouvé leurs insuffisances et leurs limites. L'échec des politiques de conditionnalité – l'articulation de conditions politiques à remplir pour avoir accès à l'aide au développement – a amplement été démontré. Progressivement, les acteurs bilatéraux et multilatéraux ont recours à des politiques « d'allocation sélective » et de concentration par lesquelles ils choisissent leurs pays d'intervention prioritaire en fonction d'un certain nombre de critères, parmi lesquels la nature du régime politique et l'engagement démocratique de celui-ci. Des critères de performance se substituent donc progressivement aux critères objectifs traditionnels (niveau de pauvreté) dans les décisions d'allocations financières. Comme le montre une récente étude de la Banque mondiale, l'aide est plus efficace pour réduire la pauvreté dans un environnement institutionnel adéquat et lorsque le gouvernement adopte des « bonnes politiques ».

Cette tendance est particulièrement marquée parmi les bailleurs bilatéraux (Canada, Danemark, Pays-Bas, Suède, Finlande) mais également parmi les institutions multilatérales, comme le démontre le récent Accord de Cotonou entre l'UE et les pays ACP. En 1998, la Banque mondiale (Association internationale pour le développement) a d'ailleurs inclus un certain nombre d'indicateurs lui permettant de mieux évaluer la qualité de la gouvernance dans les pays bénéficiaires et de définir le montant des ressources allouées.

Cependant, l'assistance internationale à la démocratie et à la bonne gouvernance (mesures positives) a également démontré ses insuffisances. Celle-ci s'est fondée sur une série d'hypothèses et trois piliers qu'il convient d'examiner. Tout d'abord, en règle générale, la coopération internationale pour la promotion de la démocratie et le renforcement de la bonne gouvernance a reposé sur trois hypothèses liées :

- elle a eu tendance à adopter la démocratie libérale d'inspiration occidentale comme modèle de référence,
- elle a eu tendance à considérer la démocratisation comme un processus technique d'ingénierie constitutionnelle et de modelage institutionnel,
- enfin, elle a également souvent eu tendance à considérer la démocratisation comme un processus graduel, continu et linéaire.

L'expérience des années 1990 a amplement réfuté ces hypothèses et a démontré les inconsistances de cette approche mécanique et standardisée. En conséquence, les promoteurs de la démocratie ont commencé à revoir leurs stratégies pour raffiner leurs politiques d'assistance et d'accompagnement.

Les politiques d'appui à la démocratisation ont souvent tenté de reproduire le modèle constitutionnel et institutionnel du pays d'origine des institutions fournissant l'assistance, sans suffisamment prendre en compte les spécificités politiques des démocraties en devenir, afin de mieux adapter et moduler leur cadre de référence et leurs stratégies d'appui. De plus, alors que les instituions internationales et les agences bilatérales possèdent une idée relativement claire de leur modèle de démocratie de référence, elles ne possèdent que rarement un modèle du processus de démocratisation, c'est-à-dire du processus par lequel la démocratie émerge et se consolide. Alors qu'elles possèdent une compréhension relativement claire du « quoi » et du « pourquoi », elles ont plus de difficultés à articuler le « comment » : comment appuyer la consolidation de la démocratie et le renforcement de la bonne gouvernance dans des situations instables, fluides et volatiles ?

Jusqu'à très récemment, la recherche académique n'a fourni que des réponses partielles et peu de pistes permettant de guider les politiques d'assistance à la démocratie. Bien que la recherche académique dans ce domaine soit passée de l'étude de la démocratie et des processus de transition à l'étude des processus de démocratisation et de consolidation, elle n'a abordé que très récemment l'étude de l'assistance internationale à la démocratisation.

Par ailleurs, l'assistance internationale à la démocratie et à la bonne gouvernance est fondée sur trois piliers ou secteurs d'intervention prioritaires. Le premier pilier, souvent également par ordre chronologique, se concentre sur les élections et les partis politiques (et le multipartisme) ; le second sur les institutions de l'Etat ; et le troisième sur la société civile.

L'assistance électorale est le secteur d'intervention le plus développé et sophistiqué. Progressivement, l'assistance électorale s'est engagée au-delà de l'observation internationale des élections, à l'appui de l'observation internationale, au renforcement des capacités de l'administration électorale, au renforcement de l'indépendance politique et des capacités techniques des commissions électorales (indépendantes ou autonomes), voire même à l'appui à la redéfinition du cadre juridique des processus électoraux (loi électorale et dispositions constitutionnelles) et au choix même du mode de scrutin.

L'assistance internationale aux partis politiques, en particulier de l'opposition, reste un domaine sensible pour les Etats et les organismes inter-gouvernementaux, sauf dans des cas exceptionnels comme celui de l'ANC en Afrique du Sud ou de l'opposition chilienne. Elle se réalise par le biais d'organisations internationales non gouvernementales, de fondations politiques ou d'internationales politiques. Cependant, le système de partis politique est une dimension essentielle de toute démocratie. L'émergence de la démocratie et du multipartisme donne lieu à un éclatement du paysage politique. Or la multitude, l'inconsistance, la faiblesse

et la fragilité des partis politiques (en particulier ceux de l'opposition) représente un défi majeur à la consolidation des jeunes démocraties.

Les politiques de coopération internationale à la démocratie et à la bonne gouvernance se sont rendues compte que la consolidation de la culture et des institutions démocratiques est un processus lent, fragile, sinueux et souvent réversible. La tenue d'élections libres, équitables et périodiques, bien que condition nécessaire à la démocratie, n'est pas suffisante.

Le second pilier de l'assistance internationale à la démocratie et à la bonne gouvernance se concentre sur l'Etat et les institutions de gouvernance, en particulier les parlements et le pouvoir judiciaire. Sa logique repose sur l'idée selon laquelle la démocratie se fonde sur la séparation effective et l'équilibre des pouvoirs. La présence d'exécutifs tout-puissants, reposant sur des majorités parlementaires étouffantes ou un parti prédominant au parlement, a souvent été associée aux régimes autoritaires de parti unique (théorie de l'Etat fort), si bien que le renforcement des contre-pouvoirs est destiné à limier les abus de pouvoir et donc à responsabiliser le gouvernement. Les politiques d'appui aux processus de déconcentration administrative et de décentralisation politique répondent à la même logique : limiter les prérogatives du gouvernement central en renforçant celles des contre-pouvoirs.

Cependant, la communauté internationale réalise les limites de cette approche : une volonté politique réelle et un engagement démocratique fort et soutenu doivent exister au sein et au plus haut de l'Etat, mais également au sein de la société pour que les institutions démocratiques fonctionnent effectivement et efficacement et ne soient pas de simples « coquilles vides » ou « chambres de résonance ». L'influence des acteurs externes reste limitée et sera détournée ou rapidement défaite tant que ces conditions ne sont pas réunies. Mais la répartition du pouvoir et les jeux d'intérêts sont particulièrement résistants au changement.

Les acteurs extérieurs doivent donc affronter et confronter les lieux du pouvoir et la distribution de celui-ci pour influencer la définition des règles du jeu politique et permettre à la démocratie de s'épanouir. Cependant, les acteurs internationaux éprouvent quelques réticences à s'engager dans cette voie hautement politique car cette approche risque de mener à une plus grande ingérence dans les affaires intérieures, ce qui contreviendrait au principe westphalien de l'égale souveraineté des Etats et de la non-ingérence. Cet inconfortable paradoxe amène l'assistance internationale à la démocratie et à la bonne gouvernance au cœur du politique et du pouvoir. Mais il serait illusoire de ne pas poser la question de l'effectivité de l'aide en général et de la coopération politique en termes politiques.

Le troisième pilier de l'assistance internationale à la démocratie et à la bonne gouvernance se concentre sur le renforcement de la société civile, définie par opposition à la « société politique » car apolitique et excluant les partis politiques, en particulier ceux de l'opposition. D'une certaine manière, l'attrait pour la société civile répond à la désillusion envers l'Etat et à la relative inefficacité de la coopération traditionnelle inter-étatique. La coopération décentralisée est également un secteur en pleine expansion. L'objectif de ces stratégies est d'aller au-delà des structures formelles de l'Etat pour donner sa substance à la démocratie au niveau local et au sein de la population.
Cependant, l'enthousiasme initial pour la société civile semble aujourd'hui s'apaiser : toutes les organisations de la société civile ne sont pas aussi civiles, représentatives, apolitiques et non gouvernementales qu'elles le prétendent. Traditionnellement considérées comme des « agents de démocratisation », les organisations non gouvernementales agissent parfois comme des partis politiques alternatifs, se substituant aux partis d'opposition souvent inefficaces et peu crédibles. Cette stratégie est parfois compréhensible compte tenu de la nature du régime politique et de la plus grande facilité à obtenir un appui extérieur (politique et financier). Or, cette tendance les amène à pénétrer le champs du politique. Les acteurs extérieurs reconsidèrent donc leurs positions initiales concernant les ONG.

Le choix des institutions démocratiques est déterminant. Bien souvent, les anciennes colonies ont adopté le modèle institutionnel de leur ancienne puissance coloniale sans envisager les alternatives possibles et les différentes options. Les choix en termes d'organisation institutionnelle de l'Etat devraient être plus amplement partagés, en mesurant les avantages et désavantages de chaque option : parlement monocaméral ou bi-caméral ? Pouvoir judiciaire unique ou segmenté (justice civile, pénale, administrative et constitutionnelle) ? Combien d'organismes consultatifs ? Etat déconcentré ou décentralisé ? La démocratie en effet ne répond pas à un modèle unique et l'éventail des choix reste large.

2. La réforme du système judiciaire et des cadres normatifs.

Les programmes de réforme de l'Etat sont au cœur de toutes les conceptions de la gouvernance. Il s'appuie sur le triangle de la réforme institutionnelle, de la privatisation et de la décentralisation.

Deux visions s'opposent.

Réforme du secteur public	Gouvernance et marché	Critères	Régulation et démocratie	Critères
Modèle institutionnel	Nouvelle gestion publique	Clients Marché Privatisation des services Facilitateur Normatif	Nouvelle administration publique	Citoyens Intérêt public Biens publics Régulation
Privatisation	Le plus possible		Sélective	
Décentralisation	Le plus possible		Sélective	

Source : Observatoire de la décentralisation. Etat de la décentralisation en Afrique. Novembre 2003.

Depuis « le consensus de Washington » et les politiques d'ajustement, la ligne directrice dominant les réformes est celle de l'Etat minimum et du marché maximum. Elle se propose de redéfinir les fonctions de l'Etat et sa dimension : éliminer les déficits, limiter les dépenses publiques, orienter l'administration vers la satisfaction du client au moyen de nouvelles formes de production de services liées à la privatisation, réduire le nombre d'emplois publics et décentraliser. La fonction de l'Etat est d'être à la disposition du marché pour satisfaire ses besoins en termes de compétitivité et de déréglementation. La réforme est évaluée selon les progrès réalisés dans ce domaine.

En face, une autre conception s'affirme autour de l'Etat national jugé nécessaire au développement intégral et démocratique.

La réforme de l'Etat n'est pas un objectif en soi, elle n'est pas non plus prédéterminée par un modèle universel. Il s'agit d'un processus social et politique dans lequel les capacités politiques, administratives et institutionnelles font partie d'un apprentissage collectif, d'où le conflit et la variété des choix ne sont pas exclus. L'Etat est ici au service du développement et la réforme jugée sur son impact sur celui-ci. La relation entre marché et développement est considérée comme l'une des tensions de l'ordre social que l'Etat doit réguler et orienter par des moyens démocratiques. (…)

La réforme du système judiciaire et des cadres normatifs

La réforme des systèmes et des appareils judiciaires est devenue une composante très importante des réformes de deuxième génération et du discours sur la gouvernance. D'un point de vue normatif, l'existence d'un Etat de droit est considérée comme un pilier

fondamental d'un bon gouvernement, d'une administration efficace et d'une société bien organisée, où les lois sont connues, respectées et appliquées par des institutions compétentes.
Le fonctionnement de l'Etat de droit suppose l'existence d'un ensemble de principes formels qui ont été reconnus comme indispensables pour protéger les droits et les libertés des citoyens, assurer le contrôle du pouvoir par la loi, et le respect de celle-ci par les personnes investies de l'autorité et par les citoyens en général.

Principes
Origine démocratique du gouvernement
Suprématie de la constitution et de la loi
Equilibre et séparation des pouvoirs
Subordination de l'autorité à la loi
Lois et procédures connues et appliquées
Accès à la justice sans restrictions
Respect des droits civils et politiques
Respect des conventions internationales souscrites

Source : Observatoire de la décentralisation. Etat de la décentralisation en Afrique. Novembre 2003.

Le fonctionnement effectif de l'Etat de droit dépend de la situation politique et sociale du pays. L'existence d'un accord sur l'ordre social qui soit suffisamment large, la légitimité et la solidité des institutions, la reconnaissance de l'égalité des droits, évaluable par le niveau d'exclusion sociale et politique, sont déterminants pour un déploiement réel de l'Etat de droit. En ce sens, l'ensemble de ces principes devient une sorte de cadre de référence à atteindre en tenant compte des conditions du pays.
Cependant, ici comme ailleurs, il existe sur le plan pratique des différences significatives quant au contenu donné à la réforme des systèmes judiciaires.
En ce qui concerne l'approche dans laquelle la gouvernance est liée au marché, le sens de la réforme est clair. Dans le cadre de la réforme du secteur public, celle du système judiciaire est nécessaire en vue de garantir que l'Etat de droit soit en mesure d'assurer « un environnement stable et prévisible pour les transactions économiques et (…) pour garantir la croissance et l'équité ». On considère que l'absence d'un cadre normatif adéquat pourrait faire obstacle au développement, au commerce et à l'investissement.

« Les investisseurs sérieux cherchent un système légal qui protège et respecte le droit de propriété et les contrats, qui échappe à l'action du gouvernement et aux pressions des groupes d'intérêt. Sur ce plan, le fonctionnement du système judiciaire est très important. »

Gouvernance – marché – réforme judiciaire			**Evaluations**
Macroéconomie	Institutions	Etat de droit	
• Politique macro-économique stable	• Confiance • Crédibilité	• Sécurité du marché	• Enquêtes d'opinion auprès des entrepreneurs

Source : Observatoire de la décentralisation. Etat de la décentralisation en Afrique. Novembre 2003.

Cette orientation pourrait être considérée comme naturellement liée à la mission de la Banque mondiale. Il est cependant évident qu'elle est tout à fait insuffisante comme axe principal de la réforme du système judiciaire. L'exigence de sécurité juridique pour les investisseurs est compréhensible, mais s'y limiter serait renoncer à une approche intégrale de l'Etat de droit, même si l'on cherche à nous convaincre que l'amélioration de l'appareil judiciaire pour tout ce qui touche aux droits liés à la propriété et à la sécurité des investissements est le premier pas indispensable de la fondation de l'Etat de droit.

Par ailleurs, la relation entre Etat de droit, efficacité de la justice et sécurité du marché est accompagnée de la réforme de l'environnement juridique des économies. En vue de créer le cadre normatif nécessaire à l'économie de marché déréglementée, les réformes se sont étendues au statut des banques centrales, au code de travail, au régime fiscal et commercial ainsi qu'aux systèmes de sécurité sociale. La tendance est à la libéralisation et à une privatisation rapide et très poussée des économies. De ce fait, la relation entre la réforme du secteur public, celle de la justice et celle du cadre normatif devient un programme cohérent et qui sert le marché.

Mais il existe une autre conception. Pour celle-ci, la réforme du système judiciaire doit être conçue à partir de la spécificité des fonctions qu'un Etat démocratique et de droit doit avoir dans l'administration de la justice : elle ne peut pas être le complément des réformes dont l'axe central est l'adéquation de l'Etat aux impératifs du marché.

Ce sont les aspects fondamentaux de la construction d'un Etat de droit démocratique, liés à la citoyenneté, à la structure des droits individuels et sociaux et aux régulations nécessaires à la prise en compte de l'intérêt public dans les choix du développement, qui doivent orienter la

réforme. C'est sur cette base que l'utilité sociale de la réforme devrait être fondée selon le contexte et unir la légitimité de l'Etat de droit, l'efficacité de la justice et son impact sur le développement.

Contexte	Système administration de justice	Critères	Evaluation
• Unité sociale de la réforme	• Tribunaux • Police • Prisons • Normativité institutionnelle	• Etat de droit démocratique • Structure des droits individuels et sociaux	• Recherche • Efficacité du système • Accès à la justice • Information de la société

Source : Observatoire de la décentralisation. Etat de la décentralisation en Afrique. Novembre 2003.

Section II : La place de la gouvernance à l'épreuve des contestations.

L'impact du mouvement de contestation de la mondialisation sur les institutions et les politiques est loin d'être nul, mais jusqu'à présent il a seulement provoqué un réagencement marginal de leurs orientations. A mesure que la critique du système libéral montait en puissance, exacerbée par les mobilisations successives, les élites mondiales multipliaient les effets d'annonce, faisant officiellement leurs les préoccupations de la mobilisation citoyenne pour, dans un même mouvement, en tirer un supplément de légitimité et lui enlever sa charge contestataire[250].

Qu'il s'agisse de l'Accord sur l'accès aux médicaments génériques adopté lors de la conférence ministérielle de l'organisation mondiale du commerce (O.M.C.) en 2003 à Cancun ou de la décision du G8 de supprimer l'intégralité de la dette multilatérale de dix huit pays pauvres très endettés en juin 2005, on peut s'interroger sur ces avancées « historiques », par ailleurs hypermédiatisées. Constituent-elles autant de mesures en trompe-l'œil, aux effets réels limités par une batterie de « conditionnalités » et de procédures contraignantes ?

Pour rafraîchir la mémoire, soulignons que les premières contestations s'étaient illustrées, de façon décisive, lors de la réunion ministérielle de l'organisation mondiale du commerce (O.M.C.) à Seattle, en novembre 1999, avec la mobilisation sur place de 50 000 manifestants qui refusaient le lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales et demandaient

[250] Cf. manière de voir n° 84, Le Monde Diplomatique. Décembre 2005 – Janvier 2006. p. 31 et s.

un moratoire. Ensuite il s'en est suivi la tragédie qui a marqué le déroulement du sommet des pays les plus industrialisés (le « G7-G8 ») à Gênes en Italie en juillet 2001, avec la mort d'un manifestant, témoignant du coup l'accélération du mouvement de contestation mondiale par une dénonciation radicale du système sans vision claire d'une alternative crédible et réaliste.

A l'évidence, ce mouvement social mondial n'a pas laissé les sociétés des pays A.C.P. en reste puisqu'il pose des questions fondamentales sur le devenir du système de gouvernance global, c'est à dire, pour reprendre une définition donnée par l'actuel directeur général de l'O.M.C. Pascal Lamy, de « l'ensemble des transactions par lesquelles des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées [251]» au niveau international.

Malgré les difficultés de tous ordres que connaissent les mouvements sociaux pour s'organiser, l'Afrique subsaharienne n'est pas à l'écart de la contestation généralisée de la gouvernance globale, symbolisée par la mondialisation néolibérale. En effet, ses forces vives résistent et commencent à s'organiser à l'échelle du continent. C'est ainsi que le réseau africain du commerce a lancé une grande campagne contre les Accords de partenariat économique (A.P.E.), accords de « libre-échange » que l'union européenne, vue du sud, veut imposer aux pays africains à partir de 2008[252].

Paragraphe I : La mondialisation des mouvements sociaux.

L'implication des sociétés civiles dans le système de gouvernance mondiale ou plus exactement la contestation sociale internationale serait-elle le signe d'une évolution transitoire vers un « nouvel ordre économique et social mondial » ? En tout cas, ces dernières années, les sociétés civiles essaient de contribuer de façon significative à la création, au fonctionnement ou à l'évolution des institutions multilatérales.

En son temps la Société des Nations avait fait de cette implication l'un de ses principes[253]. Mais elle s'est considérablement intensifiée depuis le début des années 1990, donnant naissance à un multilatéralisme très complexe dans lequel les Etats ne sont pas les seuls acteurs susceptibles d'influencer les institutions multilatérales qu'ils ont créées.

---

[251] Cf. Pierre Jacquet, « La gouvernance globale à l'épreuve des contestations » in Revue Ramses 2002 : les grandes tendances du monde. IFRI – DUNOD. p. 73-89.

[252] Cf l'article de Raoul Marc Jennar, « Ces accords que Bruxelles impose à l'Afrique », Le Monde Diplomatique, février 2005.

[253] Cf. Gérard Karlshaussen, « Dialogue politique et société civile européenne : quelle place pour les ONGD ? in *Le courrier. Le magazine de la coopération au développement A.C.P. / U.E. n°200,* septembre-octobre 2003, p.26.

Les récents mouvements de contestation se caractérisent par trois traits essentiels qui présagent d'une rupture fondamentale dans le système de gouvernance : une internationalisation plus authentique, que l'on peut appeler « mondialisation » ; une multiplication des expressions des acteurs de la société civile et une grande diversité d'objectifs ; une tendance marquée à la radicalisation des modes d'action.

A. Vers l'émergence d'une société civile mondiale ?

1. Les prémices d'une mondialisation des mouvements sociaux.

Les acteurs non-étatiques (individus, organisations, mouvements divers, notamment d'inspiration idéologiques et religieuses) jouent depuis longtemps un rôle important en matière de gouvernance internationale[254], aussi bien en y participant avec les gouvernements et à leur demande, qu'en contestant, parfois de façon violente, les politiques en cours. Cette action a été particulièrement visible dans quelques domaines essentiels, comme la lutte pour l'abolition de l'esclavage au XIXè siècle, l'aide humanitaire avec la création de la croix rouge dès 1863, le respect des droits de l'homme, la protection de l'environnement, les relations Nord-Sud et le développement. La constitution du mouvement ouvrier au milieu du XIXè siècle et l'internationalisation des mouvements de travailleurs à travers les Internationales socialistes, en réponse à la révolution industrielle, fournissent un exemple de mouvement social international solidaire. Dans les récents mouvements de contestation, on a l'impression que toutes les organisations sont unies dans une solidarité dans l'action au-delà des frontières thématiques. On y retrouve pêle-mêle les héritiers des luttes idéologiques des années 1960 à 1970, d'une gauche tiers-mondiste et anti-capitaliste qui milite contre le pouvoir des multinationales et la poursuite de la libéralisation des marchés, sans négliger les défenseurs de l'environnement ou des droits de l'homme, les partisans d'une limitation des mouvements de capitaux, ceux qui luttent contre le chômage et les inégalités sociales, à l'intérieur des pays comme entre les pays, ou encore ceux qui se battent pour la remise de la dette des pays les plus pauvres. La cible des mouvements récents devient de plus en plus générale : en 1998, contestation contre l'A.M.I. ; en 1999, à Seattle, contre l'O.M.C. ; puis à partir de Seattle, les thèmes deviennent presque le prétexte de rassemblements de contestation plus globale contre la gouvernance libérale de la mondialisation. Ainsi, les grandes réunions internationales et

[254] Cf. *Les cahiers français,* n°310, Développement et mondialisation. Lire notamment l'éditorial de Philippe Tronquoy en p.2 « Relations Nord-Sud, quelle redéfinition ? » Et l'article de Sylvie Brunel, « Le sud : nouvelles réalités, nouvelles approches. Les déséquilibres Nord-Sud et l'après guerre froide », p.3-9.

leur médiatisation fournissent aux contestataires l'occasion de se faire entendre. L'exemple nous est donné par la réunion de Porto Alegre, conçue pour rassembler les différents mouvements sociaux autour d'une thématique de contestation très large, permettant de fédérer de nombreuses initiatives et de donner du poids à l'action contestataire. A l'échelle du continent africain, les Forums sociaux mondiaux de Bamako en janvier 2006 et de Nairobi en 2007 constitueront des points de repère et d'encrage dans l'évolution des mouvements sociaux africains. Les luttes, contre les licenciements, la précarisation du travail, la hausse des prix, etc., ont donné lieu à des vastes mobilisations populaires et à des grèves dans plusieurs pays, notamment au Niger, au Nigeria, au Sénégal et en Zambie. De même, le combat contre les privatisations des services publics, comme l'eau et l'électricité, ou pour la défense de l'éducation et de la santé publique s'est renforcé un peu partout sur le continent, en Afrique du Sud, au Ghana, au Mali et au Sénégal.

C'est parce que l'identité nationale ne paraît plus aujourd'hui aussi structurante que par le passé, qu'on peut parler des prémices d'une mondialisation des mouvements sociaux même si au fond il faut reconnaître qu'il existe une différence fondamentale, voire une incompréhension entre les sociétés civiles des pays industrialisés et celles des pays en développement. Les sociétés civiles des pays en développement militent, certes, contre la « mondialisation libérale » dans la mesure où elle leur semble imposée par les pays riches, notamment les Etats-Unis. Les valeurs véhiculées par ceux-ci en matière de droits sociaux ou de protection de l'environnement ne sont pas toujours bien vues par les pays en développement qui les interprètent comme du protectionnisme déguisé.

2. L'émancipation internationale des mouvements sociaux en Afrique.

Pour interpréter cette émancipation internationale, au moins partielle, des mouvements sociaux initialement nationaux, nous prévient Pierre Jacquet qu'elle est une conséquence de la mondialisation[255].

D'abord à travers les déréglementations et les privatisations, le pouvoir dans un certain nombre de domaines s'est peu à peu déplacé du public vers le privé (entreprises et sociétés civiles), du national vers l'international, de l'Etat-Nation vers des institutions multilatérales, d'où il ressort qu'un certain nombre de politiques publiques ont été partiellement privatisées, notamment les politiques sociales, y compris celles de l'emploi.

[255] Cf. Pierre Jacquet, « La gouvernance globale à l'épreuve des contestations » in Revue Ramses 2002. p 76 et s.

Par ailleurs, la régulation monétaire, financière et commerciale, la régulation sociale, mais aussi l'aide au développement, ne sont plus l'apanage des gouvernements nationaux. D'où l'exacerbation des pressions qui s'exercent sur les institutions multilatérales.

Ensuite la mondialisation met en évidence l'existence de biens publics mondiaux comme l'environnement, la lutte contre la criminalité internationale et la justice internationale, autant de thèmes qui sous-tendent une revendication politique au-delà de l'Etat-Nation. En témoigne l'action des sociétés civiles , jouant un rôle déterminant tant au sommet de la terre à Rio en 1992 pour faire avancer le thème du développement durable, que lors de la conclusion de l'Accord de Kyoto sur le réchauffement climatique.

En outre, les progrès des technologies de l'information et de la communication (T.I.C.), qui sont une des facettes de la mondialisation, jouent un rôle fondamental. L'espace d'internet dépasse et déborde les espaces nationaux. C'est un outil de communication extrêmement puissant et susceptible de cimenter la société civile autour de projets politiques transnationaux.

A l'échelle du continent africain, les résistances africaines à l'application des politiques néolibérales sont passées sous silence par les grands médias et les campagnes internationales de charité qui préfèrent montrer l'image misérable d'une Afrique exsangue, dépourvue de tout et dépendante de l'aide extérieure. Le Forum social mondial (F.S.M.) et le Forum social africain (F.S.A.) ont largement contribué à la consolidation de ces luttes sociales[256].

Ils ont permis aux mouvements africains de constater la force des résistances dans d'autres régions du monde et contribué ainsi au développement de leurs capacités de mobilisation, en suscitant la création de forums sociaux dans près d'une quinzaine de pays africains depuis 2003, dont certains sont à leur deuxième voire leur troisième édition. Ces forums ont favorisé la convergence entre différents segments du mouvement social – syndicats ouvriers et paysans, associations en faveur des droits humains, de femmes de jeunes, mouvements religieux, organisations non gouvernementales (ONG.), instituts de recherche, etc. – ainsi qu'une meilleure coordination de leurs luttes contre les politiques néolibérales, les violations des libertés fondamentales, les discriminations à l'égard des femmes et pour la promotion de la démocratie.

En plus des forums nationaux, trois forums sous-régionaux ont eu lieu en Afrique Australe (2003) et en Afrique de l'Ouest et de l'Est (2004), ainsi que des forums thématiques, plus axés sur les questions relatives aux subventions agricoles et à l'accès des produits africains

[256] Cf. Manière de voir N°75, in Le Monde Diplomatique « Altermondialistes de tous les pays… » Juin - juillet 2004. Lire notamment l'article de Anne-Cécile Robert, « Quand l'Afrique reprend confiance ».

aux marchés mondiaux. Les forums sur le coton, organisés au Mali en 2004 et 2005, ont permis de réfléchir aux politiques que les pays africains devraient envisager pour transformer leurs produits sur place, au lieu de continuer à dépendre d'exportations de produits primaires, comme le recommandent les institutions financières internationales (BM et F.M.I.) et l'O.M.C. au nom de « l'avantage comparatif ».

Les mouvements sociaux du sud s'appuie également sur la tenue de sommets parallèles (contre-sommets) aux sommets officiels comme moyen d'expression pour faire avancer leurs revendications.

C'est dans ce contexte qu'à l'échelle du continent, le réseau africain du commerce a lancé une grande campagne contre les Accords de partenariat économique (A.P.E.) dits accords de « libre-échange » que l'Union européenne veut imposer aux pays africains à partir de 2008.

Les campagnes pour la défense des droits de l'homme, la promotion de la démocratie – l'instauration de l'Etat de droit, la liberté de la presse et d'autres libertés publiques – fait aussi l'objet d'une coordination continentale, grâce à l'action d'organisations telles que l'Union interafricaine des droits de l'homme (UIDH) ou la rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme (RADHO).

Toutefois, la fragmentation du mouvement social dans certains pays réduit les possibilités de mobilisation dignes de ce nom à l'échelle régionale.

B. Les diverses caractéristiques des mouvements sociaux.

Comme les sociétés civiles nationales, ce mouvement social mondial se caractérise par une grande diversité : diversité dans sa composition, ses finalités, ses objectifs thématiques et tactiques, ses origines géographiques, nationales, professionnelles, confessionnelles ou idéologiques ; diversité encore dans ses moyens opérationnels.

1.Des objectifs et des comportements divers.

Il est difficile de faire une typologie complète, ce qui reflète en partie le fait que la « société civile mondiale » qu'il contribue à constituer n'en est qu'aux premiers stades de l'émergence. Ses acteurs sont multiples et peuvent se classer dans plusieurs catégories. On y trouve des universitaires, des étudiants, des syndicats, des auteurs, des parlementaires, des journalistes, des groupes de pression de toute nature, de nombreux mouvements de jeunes. Certains groupes sont unis dans la défense d'intérêts particuliers et se rapprochent ainsi de syndicats professionnels. D'autres militent pour des causes globales : défense des droits de l'homme,

protection de l'environnement, aide au développement, intervention humanitaire, aide à la santé ou à l'éducation : c'est le cas de grandes associations véritablement internationales comme Médecins sans frontières, Action contre la faim, Amnesty international. Certains sont unis autour d'une vocation politique et se veulent dépositaires d'un droit de regard et de surveillance critique sur les politiques et institutions internationales : c'est le cas de Global Trade Watch[257] ou ATTAC[258].

La société civile est définie comme le lieu des activités hors Etat et hors marché qui ont pour but d'influencer les politiques, la formation des normes ou les structures de la société.

On pourrait, à l'intérieur de la société civile, trouver des conformistes, des réformistes et des radicaux. En fait la catégorie « conformiste » se situe par définition à l'extérieur du mouvement de contestation. Ce serait tous ceux qui militent pour davantage d'ouverture et de libéralisation, c'est à dire l'ensemble des partisans du « libre-échange ».

La catégorie des « réformistes » comprend tous ceux qui souhaitent que la mondialisation soit mieux maîtrisée, que les organisations multilatérales existantes soient mieux adaptées, ou qu'il en soit créé de nouvelles. Cependant la distinction entre « conformistes » et « réformistes » n'est pas très nette, puisque les premiers arrivent à épouser des réformes pour mieux s'adapter à l'évolution des institutions. On peut ainsi considérer comme « conformistes » certaines ONG qui jouent le rôle de sous-traitants de gouvernements ou d'organisations multilatérales en matière de distribution de l'aide au développement.

Quant aux « radicaux », ce sont tous ceux qui font le plus parler d'eux depuis Seattle. Deux tendances y sont perceptibles : les internationalistes, d'une part, qui récusent le qualificatif « anti-mondialisation » communément donné aux contestations. Parmi eux certains prônent la mise en place d'une « organisation mondiale de solidarité ». D'autres prêchent un « monde pluriel avec de multiples systèmes de gouvernance ».

Les internationalistes militent pour une « dé-mondialisation » qui ne représente pas un retrait de l'économie mondiale mais réhabilite le local et le national, et subordonne la logique du marché et la recherche de l'efficacité aux valeurs de sécurité, d'équité et de solidarité.

La tendance nationaliste, d'autre part, qui regroupe les protectionnistes, les souverainistes, les tiers-mondistes et tous ceux qui voudraient « re-localiser » la mondialisation, c'est à dire ceux qui considèrent que le cadre territorial, en général l'Etat-nation, est le seul pertinent pour

[257] Le mouvement de Lori Wallach, qui fait partie de Public citizen, l'association américaine de défense des consommateurs dirigée par Ralph Nader.

[258] Cette association, à ses origines, militait dans un but précis mise en œuvre d'une taxe Tobin, qui fait toujours partie de ses revendications.

garantir la démocratie, préserver les acquis sociaux et permettre l'expression des préférences collectives.

2. La montée en puissance de la radicalisation.

L'évolution récente a été caractérisée par la montée en puissance des « radicaux ». Les mouvements sociaux sont toujours soumis à la tension entre le rapport de force, d'un côté, et la participation au système et la négociation, de l'autre : le rapport de force permet de conquérir de nouveaux acquis qui ne peuvent être finalisés que par la négociation. Mais comment expliquer cette radicalisation à outrance et le rapport de force qui s'est noué ?
On peut en donner plusieurs raisons. La première est que la stratégie de négociations auprès des institutions multilatérales, du point de vue des acteurs de ce mouvement social, a donné des résultats que beaucoup jugent insuffisants. Certes, les organisations multilatérales ont développé leur transparence et ont associé davantage les O.N.G., mais les politiques de ces institutions ont assez peu évolué. Sur le plan universel, l'ONU est celle qui a le plus développé l'interaction avec la société civile, notamment auprès de son conseil économique et social. D'ailleurs, c'est en son sein que le S.G. Kofi Annan a lancé en janvier 1999 le Global Compact, un forum de dialogue entre les chefs d'entreprises et la société civile autour des principes du développement durable et de la justice sociale. Mais, cette initiative est loin de faire l'unanimité dans la société civile.

La seconde raison est que la création de l'O.M.C. a représenté un changement de régime dans les relations commerciales multilatérales. Avant Marrakech, le cycle de l'Uruguay avait contribué à polariser le débat Nord-Sud et le courant d'opposition aux multinationales. Les pays en développement ayant accepté de prendre des engagements de libéralisation qui leur imposent d'importantes réformes, dans des délais de transition négociés de façon arbitraire en échange d'une libéralisation des marchés agricoles et manufacturiers tel le textile des pays du Nord qui tarde à se concrétiser, ce qui explique que le commerce, l'OMC et les multinationales sont voués aux gémonies par les opposants.

La troisième raison de radicalisation tient à la mondialisation elle-même. L'approfondissement de l'interdépendance accroît la fréquence et l'importance des réunions multilatérales, tandis que la révolution des technologies de l'information et de la communication en facilite la médiatisation, créant ainsi des occasions pour les contestataires.

La quatrième raison, peut-être la plus profonde, tient à la rupture fondamentale qu'a représentée la fin de la guerre froide. Le système bipolaire préservait la cohésion sociale autour de l'existant : chacun choisissait son camp. L'appartenance à chacun des blocs permettait de se neutraliser mutuellement. La victoire du « camp occidental » a libéré l'économie de la politique, alors qu'elle y était en fait subordonnée ; mais en laissant la politique en suspens, elle a fait de l'économie libérale le nouveau principe politique et social inspirant les gouvernements et s'imposant aux sociétés.

Le mouvement social mondial participe d'une nécessaire réappropriation, par les diverses sociétés, du modèle de l'économie médiatisée.
Au total, la radicalisation du mouvement social a été rendue possible par la conjonction de plusieurs facteurs : l'évolution, jugée biaisée, d'une mondialisation impliquant des coûts d'ajustement considérables ; l'essor d'un moyen de communication et de coordination ne connaissant pas de frontières, Internet , et l'émergence de cibles facilement identifiables, comme les multinationales, l'O.M.C. et les organisations multilatérales. Mais cette radicalisation ne concerne qu'une partie des représentants de la société civile, qui se montrent parfaitement à l'aise avec les nouvelles technologies et maîtrisent remarquablement l'art des slogans et de la communication.
Ainsi l'enjeu est considérable. Pour mieux ancrer la paix et la prospérité, faudrait-il remédier au déficit politique global qui s'est créé après la chute du mur de Berlin. Dès lors, le problème de la gouvernance globale englobe aussi bien le renouvellement de la vision politique qu'à faire participer la société civile dans la gouvernance politique.

Paragraphe II : Les défis de la gouvernance face au déficit du politique.

Comment réagir à la montée de la contestation ? A un certain moment, dans le cadre du partenariat UE-ACP, les programmes indicatifs nationaux étaient négociés entre la C.E.E. et les gouvernements A.C.P., ou plutôt certains ministères et même certaines personnes dans les ministères. Ensuite, l'information devenait presque un secret d'état : il n'y avait pas de transparence. Non seulement les gens n'étaient pas impliqués, mais en plus l'information n'était pas donnée. Aujourd'hui, pour toute une série de raisons, les Accords de Cotonou ont fait une ouverture – en tout cas dans les textes – vers ces acteurs non gouvernementaux ; de très nombreux chapitres sont consacrés aux acteurs non gouvernementaux, aux organisations de la société civile pour toute une série de tâches et de responsabilités qu'on leur confie :

- L'information et la consultation sur les stratégies et sur les politiques ;
- Le fait de pouvoir bénéficier de ressources pour mettre en œuvre leurs activités de développement au niveau local ;
- Leur participation, selon leurs avantages comparatifs, à la mise en œuvre de programmes de l'union européenne ;
- Le renforcement de leurs capacités dans le dialogue politique.

A. Renouveler la vision du politique.

Plus généralement, le fossé Nord-Sud reste toujours creusé, notamment du fait de l'intégration mal assurée de l'économie des pays en voie de développement dans le circuit du système institutionnel mondial. Cette assertion est certes discutable mais aujourd'hui l'esprit de la coopération a évolué. Les transformations économiques mondiales (libéralisation, progrès technologiques, etc…) et les leçons à tirer de la conditionnalité des programmes d'aide ont radicalement modifié la philosophie du développement.

Aujourd'hui, il est essentiel de reconstruire une vision commune reposant sur la définition de valeurs, au sein desquelles la tolérance, l'ouverture, la solidarité et la justice auront une place centrale. L'ouverture multilatérale consiste à définir les modalités d'application du principe de non-discrimination. Cette ouverture implique en fait une forme de reconnaissance mutuelle des différences entre pays. Dans les pays A.C.P., particulièrement en Afrique de l'Ouest, l'offensive néolibérale a atteint son paroxysme dans les années 1990, sous l'influence du commerce, moteur de la croissance au cours de ces années dîtes « démocratiques et multipartistes ». Les privations se multiplient, tandis que le secteur informel s'accroît sous le démantèlement de l'état, conséquence des « ajustements structurels » imposés par les partenaires institutionnels.
A l'échelle internationale, le forum des peuples, organisé chaque année au Mali depuis 2002, entend proposer une alternative au sommet du G8. Il est porté par plusieurs mouvements sociaux d'Afrique et d'ailleurs lancé par le réseau coalition des alternatives africaines dette et développement – Mali (CAD-Mali) ; il constitue un espace privilégié pour remettre en cause la mondialisation néolibérale et son « entreprise impérialiste de recolonisation » dans le contexte de l'Afrique. Toutefois, en Afrique le climat politique clientéliste et la faiblesse de leurs ressources exposent ces dynamiques « citoyennes » à toutes sortes d'entreprises de récupération de la part des gouvernements et de bailleurs de fonds en quête de légitimité.

Sur le plan stratégique et politique, les mouvements sociaux africains doivent être en mesure de formuler une vision précise « d'une autre Afrique à bâtir » et des moyens pour y parvenir. Si des propositions comme l'intégration africaine et l'adoption d'un modèle de développement fondé sur la demande interne font partie de cette vision, elles gagneraient néanmoins à être explicitées davantage. Cela appelle nécessairement à relever un autre défi, celui du rapport du mouvement social avec le politique, en particulier le rapport entre démocratie politique et démocratie citoyenne.

Le mouvement social africain qui est en train de se structurer petit à petit sera-t-il capable de s'emparer de ces enjeux ? Une chose est sûre, c'est que ses capacités d'analyse et de mobilisation se sont considérablement accrues, renforçant ainsi son influence sur les politiques africaines. Et témoigne l'attitude des pays africains au sommet de Cancun et la croisade de la commission de l'union africaine contre la dette extérieure.

B. Associer la société civile.

Le deuxième enjeu de la gouvernance mondiale, profondément cohérent avec l'objectif de reconstruire le politique, consiste à définir les modalités d'interaction avec une société civile mondiale en gestation, car la complexité des thématiques et des sujets à traiter appelle à multiplier les consultations d'autant plus que les gouvernements n'ont pas le monopole du savoir. L'objectif n'est pas de faire taire les consultations. Il s'agit au contraire, en les écoutant et en les canalisant, de faire naître des coalitions qui permettent d'asseoir la légitimité de décisions prises au niveau international, et qui peuvent parfois innover et guider la prise de décision. Il s'agit aussi de donner à la société civile des moyens d'expression efficaces qui ne la réduisent pas à une démarche purement contestataire. Toutefois, inviter des représentants de la société civile à améliorer l'efficacité des institutions multilatérales existantes est une chose, mais leur confier des responsabilités au niveau de la direction politique de l'ensemble en est une autre. Mais quels sont les problèmes potentiels que pose l'implication de la société civile ?

Tant au niveau de l'union européenne que des pays A.C.P., la mise en place d'un partenariat avec les différents acteurs de la société civile obéit à une logique d'efficacité qu'il faudra encourager. Mais les textes restent très vagues sur la façon de mettre en œuvre ces engagements. Et toute une série de questions essentielles auxquelles il faudra répondre : Comment les acteurs de la société civile seront-ils impliqués dans le processus de dialogue et de programmation ? Quelles modalités et quels mécanismes vont être utilisés ? Comment

seront choisis les acteurs de la société civile qui vont participer à ces dialogues aux niveau national et international ?

Par ailleurs, qui sont ces acteurs de la société civile ? A toutes ces questions, nous tenterons d'apporter une réponse détaillée dans la **deuxième partie** consacrée au rôle des organisations non-gouvernementales de développement et plus précisément dans l'implication de la société civile à la mise en œuvre de l'accord de partenariat A.C.P. / U.E.

Conclusion de la première partie

Le nouvel accord de partenariat entre l'Union européenne et les 15 Etats membres, d'une part, et les 77 Etats d'Afrique des Caraïbes et du Pacifique (ACP), d'autre part a été signé le 23 juin 2000 à Cotonou au Bénin. Il a été conclu pour une durée de vingt ans, avec une clause de révision et un protocole financier de cinq ans.

L'Accord de Cotonou se fonde sur les acquis de vingt-cinq années de coopération U.E-A.C.P. dans le cadre des quatre conventions de Lomé. [259] D'une part, la prévisibilité et le caractère contractuel de Lomé ont été préservés, d'autre part des innovations ont été adoptées afin de s'adapter aux changements intervenus à l'intérieur des Etats ACP et au niveau international et régional. Il s'agissait aussi de tirer les leçons des résultats modestes de la Convention de Lomé. En effet malgré l'aide au développement octroyé, notamment par le biais du fond européen de développement (FED) et les préférences commerciales non réciproques accordées aux pays ACP et la part des pays ACP sur la marché européen a diminué, passant de 6,7 % en 1976 à 2,8 % en 1999.[260] Par ailleurs, la méconnaissance de la Convention de Lomé par la plupart des acteurs de développement dans les pays ACP, en particulier les opérateurs privés et les composantes de la société civile témoigne de l'échec relatif de Lomé.

L'Accord de Cotonou se veut innovateur. Il définit une perspective qui combine la politique, le commerce et le développement. Il se fonde sur cinq piliers interdépendants : une dimension politique globale, la promotion des approches participatives, une concentration sur l'objectif de la réduction de la pauvreté, un nouveau cadre de coopération économique et commercial ainsi qu'une réforme de la coopération financière.

Le nouveau partenariat U.E-A.C.P. vise particulièrement à promouvoir une participation plus étroite des composantes de la société civile et du secteur privé. Ainsi les acteurs non étatiques « sont informés et impliqués dans la consultation sur les politiques et stratégies de coopération, en particulier dans les domaines qui les concernent ou qui les affectent directement ainsi que sur le dialogue politique.[261] » Même si l'objectif est louable, les modalités de sa mise en œuvre restent encore à définir.

---

[259] La Convention de Lomé en questions, in GEMDEV (ouvrage collectif), Karthala, Paris, 1998, 443 p. Voir aussi Sebahara P., La coopération politique entre l'Union européenne et les pays ACP. Bilan des politiques et des pratiques sous les quatre conventions de Lomé (1975-1998). Document de réflexion ECDPM, n° 7, Maastricht, juin 1999.

[260] Le Courrier U.E-A.C.P., septembre 2000, p. 6.

[261] L'Accord de Cotonou, titre I, chapitre 2, article 4. Observations et plus d'informations ECDPM info@ecdpm.org

Quelques pistes opérationnelles peuvent être explorées :

- Identification des acteurs non étatiques (composantes de la société civile, secteur privé, opérateurs économiques et sociaux) en fonction de leurs domaines et de leurs zones d'activité. Au niveau des acteurs de la société civile par exemple, il existe des organisations paysannes, des ONG et des coopératives ayant des activités au niveau communal, régional ou national. Ce travail peut être réalisé par l'ordonnateur national en collaboration avec la délégation de l'Union européenne dans les pays partenaires.
- Informer et sensibiliser les autorités publiques (locales et nationales) et leurs acteurs non étatiques sur les objectifs, le fonctionnement et les instruments de l'Accord de Cotonou. Plusieurs actions peuvent être menées : l'édition de brochures d'information, la publication des articles dans la presse locale, le recours aux médias audiovisuels, les réunions d'information avec les regroupements des organisations et des ONG, etc.
- Etablire des critères de participation de différents acteurs au dialogue politique et aux consultations sur les politiques et les stratégies de coopération. Dans ce cadre, on pourrait demander par exemple aux associations et aux ONG de constituer des cadres de concertation au niveau national ou régional en fonction de leurs domaines d'activité : développement rural, développement urbain, droits de l'homme, promotion de la femme. La même chose peut-être demandée aux pouvoirs publics locaux et aux opérateurs économiques. La mise en place de ces cadres de concertation se ferait à l'instar de ceux qui existent pour certains domaines dans plusieurs pays.
- Responsabiliser les acteurs nationaux et mettre l'accent sur le contrôle et l'évaluation des résultats obtenus aussi bien pour les programmes mis en œuvre par les pouvoirs publics que pour ceux qui sont exécutés par les acteurs non gouvernementaux. L'évaluation devrait s'inscrire dans une perspective de développement global et tenir compte à la fois des facteurs qualitatifs et quantitatifs, de l'impact au niveau de l'économie locale, de l'emploi et du renforcement des capacités institutionnelles.

Pour atteindre ces objectifs l'Union européenne, dans le cadre de sa coopération avec les pays ACP a défini une nouvelle approche au service du développement participatif : la coopération décentralisée. Celle-ci n'est pas tant un nouvel instrument ou thème d'action de la coopération au développement qu'une manière différente et novatrice de concevoir et de pratiquer celle-ci. Partant la coopération décentralisée traverse de nombreux secteurs de la coopération entre l'Union européenne et les pays du Sud. Elle implique toutefois un processus de changement progressif des manières traditionnelles de mettre en œuvre la coopération au développement :

elle suppose en effet de prendre le risque de sortir des sentiers battus, d'innover par rapport aux schémas classiques et d'élargir le cercle relativement étroit et quelquefois monopolistique des acteurs de la coopération.

L'objectif de la coopération décentralisée est, avant tout, d'assurer un "meilleur" développement, par une plus grande prise en compte des besoins et priorités exprimées par la population ; elle vise ainsi à renforcer le rôle et la place de la société civile dans le processus de développement. Elle consiste, d'une part, à associer et à faire collaborer à différents niveaux d'intervention les acteurs économiques et sociaux potentiels, tant du Nord que du Sud. Elle consiste, d'autre part, à susciter la participation active et déterminante des bénéficiaires directs aux prises de décisions et aux différentes étapes des actions qui les concernent. La coopération décentralisée constitue donc un mode opératoire participatif, mais recouvre ainsi une réalité plus large, en tant qu'élément du dialogue politique sur la coopération.

L'avenir de la coopération U.E-A.C.P. doit passer par la définition d'une conception politique de la stratégie de développement. Autrement dit, en guise de conclusion, nous emprunterons au professeur Marc Leroy deux des cinq propositions qu'il a émises sur un tout autre thème d'une actualité brûlante[262] et qui nous servira de rétroviseur pour mieux préparer l'avenir entre l'Union européenne et les pays Afrique Caraïbes Pacifique (ACP) :

- « Définir un objectif d'aide au développement durable (ODD) sur la base de projets…
- définir un objectif partenarial de coopération (OPC) pour encourager les échanges et les bonnes pratiques. On pourrait s'inspirer ici des bonnes pratiques de la coopération décentralisée (…) ».

[262] Leroy Marc, « Quelle évaluation de la politique structurelle régionale pour l'élargissement de l'Europe » in Revue du marché commun et de l'Union européenne, n° 477, avril 2004, pp. 215-225.

DEUXIEME PARTIE

Les relations euro-africaines à l'épreuve de la mondialisation : les défis de la sécurité collective en Afrique.

L'Afrique est depuis une quarantaine d'années l'une des régions du monde les plus touchées par les conflits, auxquels elle paye un énorme tribut. On estime ainsi qu'entre 1955 et 1995, les conflits en Afrique ont fait sept à huit millions de morts, dont 850 000 pour le seul génocide de 1994 au Rwanda. Sur 48 génocides enregistrés dans le monde, 20 ont eu lieu en Afrique. Sur un total de 66 minorités persécutées ou menacées dans le monde, 27 sont en Afrique – et représentent 36,9 % de sa population. Fin 1992, l'Afrique comptait 23 millions de réfugiés – soit près de la moitié de la population réfugiée mondiale – et pratiquement autant de personnes déplacées.

Bien que les conflits africains soient essentiellement des conflits internes, plutôt que des conflits entre Etats, nombre d'entre eux ont revêtu une dimension sous-régionale croissante, notamment dans la Corne, dans la région des Grands Lacs et en Afrique australe. En outre, les conflits africains sont de plus en plus dirigés contre des civils : 90 % de leurs victimes sont des civils innocents, principalement des femmes et des enfants.

En avril 1998 ; 23 pays africains sur 53 connaissent une forme ou une autre de conflit ouvert ou latent : l'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Angola, le Burundi, le Cameroun, la République Centrafricaine, le Congo-Brazzaville, la République Démocratique du Congo, l'Egypte, l'Ethiopie, la Guinée, la Guinée Equatoriale, le Kenya, le Libéria, le Niger, le Rwanda, le Sénégal, la Sierra Leone, la Somalie, le Soudan, la Tanzanie, le Tchad et l'Ouganda.

L'état actuel des connaissances ne permet pas de faire une analyse des conflits africains en termes de coûts et d'avantages. Luc Reychier a néanmoins identifié huit types de coûts induits par ces conflits :

- Le coût humain : nombre de morts, de blessés, de réfugiés, de déplacés et de personnes touchées par la famine,
- Le coût politique : effondrement de l'Etat, anarchie, subversion des processus démocratiques, corruption politique et criminalisation du pouvoir,

- Le coût économique : baisse des revenus tirés du commerce et du tourisme, destruction des infrastructures, réallocation des ressources à d'autres fins que le développement,
- Le coût écologique : perte de terres arables, érosion des sols, déforestation et désertification,
- Le coût social : éclatement des structures familiales, viols et violence sexuelle contre les femmes, orphelins de guerre,
- Le coût culturel : éclatement des valeurs et bouleversement des modes de vie,
- Le coût psychologique : désordres psychologiques, traumatismes, peur et hostilité mutuelle des groupes en conflit,
- Le coût spirituel : perte des valeurs relatives au caractère sacré de la vie, développement d'une culture de violence.

L'analyse des conflits africains appelle une perspective historique. Les conflits, en Afrique comme ailleurs dans le monde, sont une partie intégrante des dynamiques sociales. Les ressources naturelles, économiques et politiques sont limitées, et les individus, les clans, les familles, les groupes ethniques et les nations sont toujours en lutte pour leur contrôle. Il y a tout à la fois une permanence des conflits, et un contexte spécifique pour chacun d'eux. Dans une telle perspective dynamique, ce qui varie, c'est la nature et l'intensité des conflits, en fonction de facteurs internes à la société considérée (comme l'ethnicité, les classes sociales et les religions), et des facteurs externes ayant plus ou moins d'incidence sur la situation locale. En d'autres termes, la nature et l'intensité des conflits africains résultent d'une relation dialectique complexe entre des facteurs sociétaux internes et la structure de l'environnement externe.

Il est souvent arrivé que des puissances sous-régionales facilitent la gestion ou la résolution d'un conflit. Ca a par exemple été le cas du Nigéria et de la Côte d'Ivoire au Libéria, du Kenya et de l'Ouganda au Rwanda et au Burundi, et de l'Afrique du Sud en Afrique australe. Il convient à cet égard de noter que les organisations sous-régionales africaines, initialement créées pour favoriser l'intégration économique, ont eu à s'impliquer de manière croissante dans la résolution des conflits et le rétablissement de la paix. Les trois cas les plus remarquables sont l'intervention de l'ECOMOG (le bras armé de la CEDEAO) dans les conflits libérien et sierra-léonais, les médiations de l'IGAD au Sud-Soudan, et les initiatives de paix de la SADC en Afrique australe.

Ces expériences montrent que les organisations sous-régionales ne se confinent pas nécessairement au développement et à l'intégration économique mais peuvent aussi jouer un rôle important dans le rétablissement et le maintien de la paix. Parce que leur propre intérêt

est dans la stabilité de leurs Etats membres, et parce qu'elels disposent de moyens de pression sur les parties en conflit, des organisations sous-régionales comme la CEDEAO, l'IGAD et la SADC sont sans doute les mieux placées pour mettre en œuvre une diplomatie préventive et pour promouvoir des règlements négociés viables et durables.

TITRE I : Les défis et enjeux de la « conditionnalité démocratique »

Face aux résultats inégaux des politiques d'ajustement structurel, à la crise de la dette, à l'accroissement de la pauvreté dans le monde et pour répondre à une exigence accrue de démocratie participative dans les pays du sud, les bailleurs de fonds bi- et multilatéraux ont réorienté leurs stratégies d'intervention en faveur d'un développement économique et social durable en mettant la lutte contre la pauvreté au cœur de leur action. Apparu à la fin des années 1980, le concept de lutte contre la pauvreté est devenu multi-dimensionnel grâce aux travaux d'Amartya Sen, prix nobel d'économie en 1998. A la pauvreté de revenu, se sont ajoutées les notions de pauvreté des capacités et de pauvreté des droits. Les stratégies de lutte contre la pauvreté sont fondées sur l'instauration d'u nouveau partenariat basé sur l'appropriation par les pays du sud de leur propre développement et sur le partage des responsabilités avec les pays donateurs et les institutions internationales.

Les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) constituent l'initiative majeure des Institutions de Bretton Woods en la matière. Les C.S.L.P. proposent un cadre d'action global, pays par pays, secteur par secteur, pour lutter contre la pauvreté et favoriser la croissance afin d'atteindre les objectifs de développement du Millénaire (O.D.M.) fixés lors du sommet du Millénaire tenu par les Nations Unies à New-York en septembre 2000. Les C.S.L.P. doivent être élaborés par chaque pays lors d'un vaste processus participatif associant les ministères concernés et les différents acteurs de la société civile. Les priorités thématiques et sectorielels doivent tendre à réduire la pauvreté sous toutes ses formes.

Tous les bailleurs de fonds, multilatéraux et bilatéraux, ont rapidement établi leur politique d'aide au développement sur les orientations données par le triptyque O.D.M. / initiative P.P.T.E. (pays pauvres très endettés) / CSLP et donné la priorité aux principes d'appropriation et de participation.

L'Accord de Cotonou signé le 23 juin 2000 entre la Communauté européenne et les pays ACP fait de la promotion des approches participatives un des piliers du partenariat UE / ACP.

L'Union européenne considère que l'appropriation par les pays partenaires de leur développement est la clef du succès des politiques de développement. La réducation de la pauvreté, le renforcement du dialogue politique et la participation de la société civile sont les principaux axes qui sous-tendent les documents de stratégie nationale ou régionale mis en place par l'Union européenne.

CHAPITRE I : Le difficile ancrage des principes démocratiques, du respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit dans les pays ACP.

Depuis la décennie des années 90 le continent africain – qui regroupe à lui seul 48 des 77 Etats A.C.P. – est traversé par un mouvement de contestation et de réforme de ses grands équilibres internes – économiques, politiques, sociaux et même territoriaux – sans commune mesure depuis leur accession à la « souveraineté internationale. » Aujourd'hui dans la plupart de ses Etats, la seule question, dont la nécessité et l'urgence interpellent la conscience humaine, est l'instauration de la démocratie. [263] Autrement dit, elle est de savoir si les mouvements de réformes politiques sont institutionnels en cours reflètent les aspirations des populations et les desiderata des bailleurs de fonds ou de simples camouflages « démocratiques» servant à entretenir des oligarchies au pouvoir en quête de légitimité.
D'où l'intérêt pour nous d'analyser la mise en œuvre de la clause « droits de l'Homme et démocratie » à l'épreuve des faits politiques (I) avant d'aborder les conditions fondamentales d'une authentique démocratisation dans les Pays ACP en général et ceux d'Afrique en particulier dont nous mettrons beaucoup l'accent (II).

Section I : La mise en œuvre de la clause « Droits de l'homme et démocratie » à l'épreuve des faits.

[263] Voir Gourmo Lô: « Quelques réflexions sur la "démocratisation" en Afrique. » in Mélanges offerts à Patrice Gélard, Montchrestien, 1999, LGDJ-EJA, pp. 421-434.

Le règlement du 29 avril 1999 « fixant les exigences pour la mise en œuvre des actions de coopération au développement qui contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit ainsi qu'à celui du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. »[264] vise des actions qui contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et des droits de l'Homme. En pratique, cela implique que l'Union européenne peut prendre des sanctions en cas de violation des droits de l'Homme ou de régression dans la recherche de la démocratie. Ainsi examinons la procédure de consultation en cas de violation des engagements pris (I) avant de nous intéresser à la force juridique de la conditionnalité politique (II).

Paragraphe I : Examen de la procédure de consultation.

L'Union européenne et le groupe ACP mènent de façon régulière un dialogue politique global, équilibré et approfondi conduisant à des engagements mutuels. Ceux-ci portent sur le respect de tous les droits de l'Homme et des libertés fondamentales, y compris le respect des droits sociaux, la démocratie basée sur l'Etat de droit, et une gestion transparente et responsable des affaires publiques.
Mais ce dialogue politique – véritable forum de discussion pour prévenir certaines crises ou de réduire celles déjà existantes – peut se transformer par l'adoption de mesures négatives pouvant aboutir à des sanctions. Ce sont ces mesures appropriées concernant les éléments essentiels – les droits de l'Homme, les principes démocratiques et l'Etat de droit – et l'élément fondamental – à savoir la corruption – de la convention de coopération entre l'Union européenne et les Pays ACP que nous allons analyser.

A. Les mesures appropriées concernant les éléments essentiels : les droits de l'Homme, les principes démocratiques et l'Etat de droit.

Quand des situations de crise surviennent et de flagrantes violations des droits de l'Homme et de la démocratie sont commises, l'adoption d'une ou plusieurs mesures négatives à l'encontre des Etats concernés devient une nécessité. Ces mesures ont été précisées par la Commission dans sa communication de 1995. [265] Par ordre croissant de sévérité, nous trouvons :

[264] Règlement (CE), n° 976 / 99 du 29 avril 1999, JOCE, L 120, 8 mai 1999, p. 1.
[265] COM (95), 216.

- Les démarches confidentielles ou publiques ;
- La modification du contenu des programmes de coopération ou des canaux utilisés ;
- Le report des signatures ou de décisions nécessaires à la mise en œuvre de coopération ;
- La réduction des programmes de coopération culturelle, scientifique et technique ;
- Le report de la tenue d'une commission mixte ;
- La suspension de contacts bilatéraux à haut niveau ;
- L'ajournement de nouveaux projets ;
- Le refus de donner suite à des initiatives du partenaire ;
- Les embargos commerciaux ;
- La suspension de la coopération avec les Etats concernés.

Au terme de l'article 96 alinéa 2 « Si nonobstant le dialogue politique mené de façon régulière entre les parties, une partie considère que l'autre a manqué à une obligation découlant du respect des droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit visé à l'article 9, paragraphe 2, elle fournit à l'autre partie et au Conseil des ministres (…) les éléments d'information utiles, nécessaires à un examen approfondi de la situation en vue de rechercher une solution acceptable par les parties. A cet effet, elle invite l'autre partie à procéder à des consultations, portant principalement sur les mesures prises ou à prendre par la partie concernée afin de remédier à la situation (…). »
Ces mesures arrêtées doivent être en conformité avec le droit international et proportionnelles aux violations commises par l'Etat.
Ainsi l'Union européenne a utilisé précédemment l'article 366 bis de la Convention de Lomé (clause de suspension), devenu aujourd'hui l'article 96 de l'Accord de Cotonou pour sanctionner les Etats violant les droits de l'Homme ou/et les principes démocratiques.
En effet, cet article a été mis en œuvre pour la première fois à l'encontre du Togo. Le Conseil, après avoir constaté le manque de transparence des élections présidentielles au Togo en juin 1998 a décidé à l'initiative de la Commission, d'ouvrir des consultations avec ce pays, selon la procédure de l'article 366 bis, en invoquant les manquements par le Togo à ses obligations découlant de l'article 5 de la Convention (respect de l'Etat de droit, des principes démocratiques et des droits de l'Homme.) En septembre il a demandé au gouvernement togolais de l'informer des mesures prises ou envisagées pour remédier à la situation. Etant donné qu'aucune solution n'a été trouvée à cette situation et, en l'absence de mesures concrètes des autorités togolaises permettant de remédier à la situation, le conseil a décidé, le 14 décembre 1998, de clore les consultations et de ne pas reprendre la coopération avec le

gouvernement du Togo, tout en évitant de pénaliser la société civile de ce pays. Et pourtant, sur le plan bilatéral, les relations entre la France et le Togo sont au beau fixe. Comme quoi la diplomatie multilatérale de l'Union européenne ainsi que l'émergence d'une véritable politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne a du chemin à parcourir.

En 1999, le Conseil a décidé l'ouverture des consultations avec le Niger à la suite du coup d'Etat militaire du 9 avril. Celles-ci furent closes fin juillet, compte tenu des engagements pris par les autorités nigériennes dans la mise en œuvre d'un programme de transition vers la démocratie.

Une situation similaire s'est produite aux Comores où, à la suite d'un coup d'Etat militaire, le Conseil a ouvert des consultations avec des autorités comoriennes qui ont ensuite réaffirmé leurs engagements à l'égard du rétablissement de la démocratie avant fin avril 2000. le Conseil a décidé en janvier 2000 de clôturer ces consultations mais le rétablissement de la coopération s'effectue sur une base progressive et conditionnée aux progrès effectivement réalisés par ce pays dans la restauration de l'ordre démocratique. Des consultations ont également été effectuées avec la Guinée Bissau, la Côte d'Ivoire, Haïti et les Iles Fidji.

Etant donné que la Convention de Lomé a été remplacée par l'Accord de Cotonou, les nouveaux articles de référence sont devenus les articles 9 (clause « éléments essentiels ») et 96 et 97 (clause de suspension). Ainsi, en ce qui concerne l'article 96, le Conseil a adopté une décision en janvier 2001 portant conclusion de la procédure de consultation avec Haïti où, à la suite des irrégularités au cours d'élections législatives, en particulier en ce qui concerne le non-respect de la loi électorale pour la désignation des postes de sénateurs, et compte tenu de l'absence de mesures destinées à remédier à la situation, le Conseil prit des mesures affectant des aides financières.[266]

En janvier-février 2002, le Conseil avait déclenché la procédure des consultations de l'article 96 à l'encontre du Zimbabwe, compte tenu des graves violations commises aux droits de l'Homme dans ce pays et de l'attitude du gouvernement zimbabwéen d'empêcher l'accès des observateurs européens et des médias aux élections du mois de mars 2002. D'ailleurs, le 18 février, le Conseil a décidé de mettre un terme aux consultations engagées et a adopté les mesures restrictives suivantes [267] : l'interdiction de vendre ou de fournir, directement ou indirectement, le matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression à l'intérieur du

[266] JO L 48 du 17 février 2001, p. 31. Parmi les mesures négatives adoptées notons : a) La non mise à disposition de la deuxième tranche du Programme indicatif national (PIN) du 8ème Fond Européen de Développement (FED) d'un montant de 44.4 millions d'euros ; b) La suspension des aides budgétaires directes etc.

[267] Position Commune 2002 (145) PESC du Conseil concernant des mesures restrictives à l'encontre du Zimbabwe, JO L 50 du 21 février 2002.

pays, le gel de tous les fonds, avoirs financiers ou ressources économiques appartenant à toute personne physique ou morale engagée dans des activités qui portent atteinte à la démocratie, aux droits de l'Homme et à l'Etat de droit au Zimbabwe et la suspension du financement de tous les projets, à l'exception de ceux qui bénéficient directement à la population.

En outre, la présence de Robert Mugabé, président du Zimbabwe, au sommet France-Afrique des 20-21 février 2003, consacré au nouveau partenariat entre les pays africains et l'Etat français, suscite actuellement de vives polémiques et des interrogations légitimes sur l'efficacité des sanctions que proclame l'Union européenne et fait planer un sérieux doute sur l'effectivité d'une véritable politique étrangère européenne transcendant les clivages nationaux.

Mais quid des mesures appropriées concernant la corruption, considérée comme un élément fondamental dans le dispositif conventionnel entre l'Union européenne et le groupe des Pays ACP ?

B. Les mesures appropriées concernant l'élément fondamental : la corruption.

Depuis quelques années, la promotion de la bonne gouvernance et la nécessité d'éradiquer la corruption font l'objet d'une attention sans précédent dans le monde. C'est que la bonne gouvernance, les droits de l'Homme, la démocratie, le développement durable et l'allègement de la pauvreté s'interpénètrent pour conditionner le bien-être de l'humanité. Désormais, le développement doit être « centré sur l'homme. »

Mais la corruption réduit cet idéal à néant et l'effort de développement ne peut donc faire l'impasse sur la lutte contre ce fléau. C'est pourquoi la promotion de la bonne gouvernance est un élément clé de la coopération internationale en faveur du développement. D'ailleurs dans le « nouveau partenariat Nord-Sud pour la lutte contre la pauvreté »[268] tenu à Monterrey au Mexique du 18 au 22 mars 2002 sur le financement du développement, la lutte contre la corruption a été érigée en condition sine qua non en échange de quelques promesses d'augmentation du montant de l'aide.[269]

Durant ce sommet mondial sur le financement du développement qualifié de « consensus de Monterrey » - stipulant en soixante-treize points, les nouvelles conditionnalités

[268] Voir Okiemy Bienvenu : « Nouveau partenariat Nord-Sud pour la lutte contre la pauvreté. » in Géopolitique Africaine, n° 7-8, Eté-automne, octobre 2002, pp. 37-48.

[269] Voir Gharbi Samir : « Coopération. L'axe du mal… économique. » in J.A / l'intelligent, n° 2150 du 25 au 31 mars 2002, pp. 14-15.

de l'aide – seul Cuba et son charismatique leader, Fidel Castro, a qualifié le système économique mondial de « casino géant » en dénonçant « l'aumône humiliante et conditionnée » de l'occident.

Concernant plus spécifiquement les relations euro-ACP, l'article 97 de l'Accord de Cotonou intitulé « Procédure de consultation et mesures appropriées concernant la corruption » stipule : « 1- Les parties considérant que, dans les cas où la communauté est un partenaire important en termes d'appui financier aux politiques et programmes économiques et sectoriels, les cas graves de corruption font l'objet de consultations entre les parties. (…)

3- Si les consultations ne conduisent pas à une solution acceptable par les parties ou en cas de refus de consultation, les parties prennent les mesures appropriées. Dans tous les cas, il appartient en premier lieu à la partie auprès de laquelle a été constatée les cas graves de corruption de prendre immédiatement les mesures nécessaires pour remédier à la situation. Les mesures prises par l'une ou l'autre des parties doivent être proportionnelles à la gravité de la situation. (…) »

A notre connaissance, cet article 97 n'a pas encore fait l'objet d'une mise en branle. Mais que du temps de la Convention de Lomé la Côte d'Ivoire, en 1998 sous le régime de Henri Konan Bédié, a été épinglé par la Commission européenne pour avoir détourné l'aide européenne à des fins privées et personnelles que s'est partagée une partie de l'élite au pouvoir. Et le régime en place fut lourdement sanctionné.

Mais étrange hasard et quelle ironie du sort, c'est cette même Commission européenne, dirigée à l'époque par l'ex-premier ministre français Madame Edith Cresson, qui fera l'objet d'un des plus grand scandale de corruption en cette fin de siècle. C'est vrai que la situation dans les pays en développement est déplorable. Car la corruption est le principal obstacle au développement politique et socio-économique. Sous ses nombreux visages, escroqueries, pots de vin ou détournement de fonds, elle pèse sur l'existence de millions de personnes, elle ruine l'efficacité des services publics et fausse les transactions privées. Mais qu'au cœur des institutions européennes, la Commission en particulier, chargée de donner des leçons de morales, abrite des responsables " peu clean ", n'est pas compréhensible.

En tout cas la bonne gouvernance est devenue un thème d'actualité recommandé officiellement par les Nations-Unies, les institutions de Bretton-Woods (Banque Mondiale et FMI), le programme des Nations-Unies pour le développement et d'autres organismes inter-gouvernementaux. Si la bonne gouvernance désigne la capacité des gouvernements à mettre en œuvre une gestion efficace, efficience et ouverte des entreprises publiques afin de soutenir le développement durable, elle figure aussi parmi les idéaux que poursuivent les organisations

non-gouvernementales internationales, nationales et régionales. Malheureusement le spectre de la corruption hante toutes les résolutions prises dans ce sens.

Maintenant essayons de cerner les différents contours de la force juridique de la conditionnalité politique à l'aune des conventions de coopération signées entre l'Union européenne et ses partenaires, notamment du Sud.

Paragraphe II : La force juridique et la conditionnalité politique.

L'engagement communautaire en matière de développement et de consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que de promotion du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales est certes récente. Mais l'attachement de l'Union européenne à ces trois principes n'a pas tardé à recevoir une nouvelle consécration.[270]

Le respect, la promotion et la sauvegarde des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'Etat de droit constituent, aujourd'hui, un objectif essentiel des relations internationales de l'Union européenne exprimés à travers une ferme volonté politique (A) mais que la pratique de la défense de ses valeurs démocratiques ne cesse de se manifester à travers une géométrie variable (B).

A. L'affirmation d'une volonté politique.

La prise en compte du respect des droits de l'Homme et de la démocratie dans les relations conventionnelles de l'Union européenne avec les pays tiers, particulièrement ceux du groupe ACP, constituent l'un des instruments les plus visibles ces dernières années.

---

[270] Voir le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997. Le nouvel article 6 § 1 (ex F) du traité sur l'Union européenne affirme que dorénavant « L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres. »
Ces valeurs fondamentales – respect des droits de l'Homme, démocratie et prééminence du droit – sont désormais érigées en principes constitutionnels de l'Union. Leur respect devient une condition statutaire de l'adhésion à l'Union européenne (article 49), et leur violation grave et persistante fait désormais l'objet d'une procédure de sanction (article 7 et 309 du traité instituant la Communauté européenne).
Voir aussi P. Wachsmann, Les droits de l'Homme, RTDE, n° 4, octobre-décembre 1997, pp. 883-902.

Or la crédibilité de cet engagement dépend de la volonté de l'Union européenne d'en assurer le respect et la réalisation juridique effective. Dans ce cadre, l'engagement communautaire s'est tout d'abord concrétisé par l'affirmation politique d'une « conditionnalité démocratique ».[271]

Celles-ci sont avant tout inscrite dans une démarche politique au sein du Conseil européen, affirmant la volonté de faire respecter les droits de l'Homme et la démocratie, par l'incitation ou la pression économique, mais aussi par des opérations spécifiques dans le cadre des relations extérieures de l'Union européenne. [272]

L'établissement d'un lien de subordination entre la protection des droits de l'Homme et la coopération au développement s'est considérablement affermi, surtout après 1992.

Rappelons que le 21 juillet 1986, la Déclaration des Ministres des affaires étrangères affirmait que le respect, le développement et la protection des droits de l'Homme constitue un élément essentiel des relations internationales, ainsi qu'un des piliers de la coopération européenne et des relations entre la Communauté, les Etats membres et les autres pays. Ultérieurement, dans une communication du 13 mars 1991, la Commission a défini la nécessité d'établir des liens entre la politique de coopération au développement, le respect et la promotion des droits de l'Homme et l'appui au processus démocratique dans ces pays. [273]

Le Conseil européen de Luxembourg des 28 et 29 juin 1991 a adopté une déclaration sur les droits de l'Homme, qui définit les principes et esquisse les lignes de force d'une plate-forme politique attestant la volonté d'engager la Communauté et ses Etats membres dans une politique active de promotion des droits de l'Homme et des principes démocratiques.

Quelques mois plus tard, le 28 novembre 1991, le Conseil et les Etats membres, réunis au sein du Conseil adoptaient une résolution sur les droits de l'Homme, la démocratie et le développement.[274] Celle-ci reconnaît le caractère universel des droits de l'Homme et le devoir,

---

[271] Voir communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 22 novembre 1995, « L'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique des droits de l'Homme : de Rome à Maastricht et au-delà. », COM (95) 567 final, pp. 7-15.

[272] Ces opérations peuvent prendre la forme de soutien aux processus de transitions démocratiques, y compris la tenue d'élections libres, la promotion des droits économiques, sociaux et culturels y compris les droits syndicaux, civils et politiques, la promotion de l'égalité des chances, le soutien aux institutions locales, régionales ou internationales ayant des activités en rapport avec la promotion des droits de l'Homme, la promotion d'une société civile pluraliste… Voir COM (95), 567 final, pp. 10-14.

[273] Communication de la Commission au Conseil sur les droits de l'Homme, la démocratie et la politique de coopération au développement. Bull. CE, n° 3/ 1991, p. 69.

[274] Voir recueil de textes adoptés par le Conseil dans sa formation des Ministres de la coopération au développement, Bruxelles, 1992, p. 91 ; Voir aussi C. Goybet, « Aide au développement, démocratie et droits de l'Homme : premier bilan », R.M.C, novembre 1993, pp. 775-777.

pour tous les Etats de les promouvoir, afin de fonder le développement durable sur le respect des droits de l'Homme.[275]

De plus, avec la chute du mur de Berlin, le 9 novembre 1989, et la fin de la guerre froide, la promotion des droits de l'Homme et de la démocratie s'est considérablement accélérée.

Désormais la politique communautaire de coopération au développement, centrée sur l'être humain, est étroitement liée à la jouissance des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi qu'aux principes démocratiques et à l'Etat de droit. D'ailleurs, la résolution du Conseil européen des 26 et 27 juin 1992 réaffirmera que « le respect, la promotion et la sauvegarde des droits de l'Homme constituent un facteur essentiel des relations internationales de l'Union. » et l'une " des pierres angulaires de la coopération ".

Mais comment s'opère la défense de ces valeurs démocratiques à travers les conventions de coopération avec les pays tiers ?

B. La défense des valeurs démocratiques.

Depuis 1992, tous les accords de la Communauté avec les pays tiers contiennent, dans les dispositions de l'accord, une clause définissant les droits de l'Homme et le respect des principes démocratiques comme « élément essentiel » des relations conventionnelles. [276] Ceux-ci sont désormais érigés en sujet d'intérêt commun entre les parties, au même titre que les autres dispositions de l'accord.

Cette clause « éléments essentiels » encore appelée « politique » ou « démocratique » habilite les parties à mettre fin à l'accord ou à suspendre son application en totalité ou en partie, « en cas de violation substantielle » de l'accord, au sens de l'article 60 § 3 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités.[277]

---

[275] Les trois principes qui forment la clé de voûte du système international de protection des droits de l'Homme, l'Universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance entre droits de l'Homme, démocratie et développement, solennellement réaffirmés par la Communauté internationale, lors de la conférence mondiale de Vienne en 1993, ont été repris de manière indirecte, dans la déclaration du Conseil européen de juin 1991 et dans la résolution du Conseil de novembre 1991. Voir aussi Sicilianos. Linos Alexandre, L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel, A. Pédone, Paris, 2000, pp. 67-122.

[276] La première référence aux droits de l'Homme dans le corps d'un accord de la Communauté avec un pays tiers se trouve à l'article 5 de la Convention de Lomé IV du 15 décembre 1989. Toutefois, aucune disposition juridique de l'accord ne permettait sa dénonciation ou sa suspension, en cas de violation grave des droits de l'Homme ou d'interruption du processus démocratique (JOCE, 1991, L 229/3)

[277] La possibilité de mettre fin à l'accord ou de le suspendre doit être opéré dans le respect des conditions et procédures prévues à l'article 65 de la Convention de Vienne, c'est-à-dire le respect d'un délai de trois mois au moins, « sauf en cas d'urgence particulière » entre la notification et la suspension, ainsi que d'un délais supplémentaire en cas de recherche d'une solution amiable.

Dès lors, toute violation grave ou persistante des droits de l'Homme ou toute interruption sérieuse du processus démocratique, sont, considérées comme la violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité.

Cette clause, d'abord introduite dans les accords ave le Brésil et les pays du pacte andin, a ensuite été reprise dans les accords de la Communauté avec les pays d'Europe Centrale et Orientale[278] ainsi que dans la version révisée de la Convention de Lomé IV, signée le 4 novembre 1995 réaffirmée dans l'Accord de Cotonou du 23 juin 2000.

La clause « politique » repose sur le principe " non adimpleti contractus ". Cette règle permet la non-exécution par une partie de ses obligations conventionnelles si l'autre partie contractante ne respecte pas elle-même ses propres obligations. L'exigence d'une violation substantielle permet de limiter les abus, en effet, un Etat partie invoque une violation anodine pour pouvoir dénoncer unilatéralement un traité qui ne lui convient plus ou pour en suspendre l'application.

Le traité sur l'Union européenne n'explicite pas la portée de la clause démocratique mais le règlement 443/92 du Conseil en date du 25 février 1992 relatif à l'aide financière et technique à la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie [279] énonce dans son article 2 : « Consciente du fait que le respect et l'exercice effectif des droits et des libertés fondamentales de l'homme ainsi que des principes démocratiques sont des conditions préalables au développement économique et social réel et durable, la Communauté apporte un appui communautaire aux pays les plus engagés en faveur de ces principes, et notamment aux initiatives concrètes en vue de leur application. Dans des cas de violations fondamentales et persistantes des droits de l'Homme et des principes démocratiques, la Communauté pourrait modifier, voire suspendre la mise en œuvre de la coopération avec les Etats concernés en limitant la coopération aux seules actions bénéficiant directement aux groupes de population en état de besoin. »

Par voie de conséquence, on perçoit la possibilité de s'ingérer dans les affaires intérieures de l'Etat, puisque au vue de certaines violations, la Communauté peut unilatéralement suspendre son aide. D'ailleurs, la portée de cette clause « politique » a été précisée dans un arrêt de la Cour de Justice de la Communauté Européenne du 3 décembre 1996.[280]

---

[278] Accord de coopération avec les Etats baltes, JOCE, 1992, L 403 ; Accord de coopération avec l'Albanie, JOCE, 1992, L 343/3 ; Accord de coopération avec la République d'Estonie, JOCE, 1992, L 403/3.

[279] Voir J.O.C.E., L 52, 27 février 1992, pp. 66-71.

[280] Voir C.J.C.E, 3 décembre 1996, République Portugaise contre Conseil de l'Union européenne, aff. C 268/94, Recueil 1996-12, p. 6177. Conclusion de l'Avocat général M-A La Pergola.

En effet, la clause « démocratique » (appelée indifféremment "politique", "élément essentiel" ou "démocratique") ayant été introduite dans un accord de coopération entre la Communauté et la République de l'Inde, est entré en vigueur le 1er août 1994.

Le gouvernement portugais a contesté, devant la CJCE, la légalité du fondement juridique de la compétence communautaire et la procédure correspondante par laquelle la Communauté a conclu cet accord, en ce qui concerne notamment la disposition relative aux droits de l'Homme. Cette clause était ainsi libellée : « le respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques est la base de la coopération entre les parties contractantes et des dispositions du présent accord et constitue un élément essentiel du présent accord. »

Sur cette question, la Cour a affirmé que la politique de développement doit être adaptée à l'exigence du respect des droits de l'Homme, et qu'aucune base juridique spécifique n'est requise pour incorporer la clause « élément essentiel. »

Selon L'avocat général, la clause démocratique doit être considérée comme nécessaire aux fins d'une conduite légitime de la politique de coopération au développement. En d'autres termes, l'absence d'une telle clause compromettrait la légitimité de l'action communautaire car le respect des dispositions de l'article 130 U du traité de Maastricht ne serait plus garanti. Dès lors, l'incorporation de la clause "élément essentiel" semble pouvoir s'analyser comme une obligation légale de la Communauté européenne.

C'est ainsi que le nouvel accord de coopération ACP-UE, reposant sur les droits de l'Homme, l'Etat de droit et les principes démocratiques, s'appuie sur les mêmes règles et prévoit qu'en cas de non-respect de l'un de ces éléments et après procédure de consultation, sauf en cas d'urgence, elle peut conduire à la suspension totale ou partielle de la coopération. Le fondement de l'obligation de respecter les droits de l'Homme a acquis aujourd'hui un caractère de coutume générale. Dans son arrêt du 27 juin 1986, la C.I.J. avait clairement relevé que l'inexistence d'un engagement formel en la matière ne signifiait pas qu'un Etat puisse violer impunément les droits de l'Homme.[281] Ainsi, la Cour tend à constater l'existence d'une obligation internationale générale de respecter les droits de l'Homme, dont le fondement est coutumier. Cette conception a été systématisée par l'Institut de droit international dans sa résolution du 13 septembre 1989 à Saint Jacques de Compostelle.[282]

Dans les faits, les mesures "primitives" sanctionnant des violations graves et persistantes des droits de l'Homme ne sont pas uniformes. Des rappels historiques : de 1975 à 1989, la Communauté a suspendu son aide lorsque les exactions d'Idi Amin Dada en Ouganda et de

[281] Voir C.I.J. 27 juin 1986, Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua, Recueil 1986, p. 112 et 147.
[282] Voir Annuaire de l'I.D.I., Vol 63 II (1990), p. 338.

Bokassa en Centrafrique sont devenues trop sanguinaires. Depuis 1991, la Communauté a suspendu sa coopération de manière totale et officielle pour sanctionner des situations choquantes (Soudan, Libéria, Somalie) ou des régimes qui refusent le verdict des urnes (Zaïre, Haïti, Togo et Guinée Equatoriale). Alors que certains Etats dont le régime politique obéit à une parodie de démocratie et repose sur des simulacres d'élections, bénéficient toujours de préjugés favorables.

Il serait très intéressant, à l'aune des grands bouleversements mondiaux, de voir comment les conditions d'une véritable démocratisation des systèmes politiques africains en particulier et du groupe ACP en général se mettent en place.

Section II : Les conditions fondamentales d'une authentique démocratisation dans les pays A.C.P.

L'Afrique, qui représente 48 des 77 Pays ACP n'a pas été à l'écart du vaste mouvement de libéralisation politique qui s'est engagé au début de la décennie 90. des changements s'y sont opérés et leur portée a été plus ou moins efficiente selon les pays. L'histoire propre à chaque pays, les traditions et leurs pesanteurs qui y existent, les luttes qui s'y sont déroulées et le niveau d'organisation des forces politiques et sociales sont autant de facteurs ayant influés sur les processus de démocratisation des systèmes politique (1). S'y conjuguent des facteurs externes intimement liés en faveur de l'instauration ou du renforcement de la démocratie pluraliste, en convergence avec les revendications nationales (2).

Paragraphe I : La démocratisation comme facteur de re-légitimation de l'Etat.

Pour la première fois depuis plusieurs décennies, le paysage politique a considérablement changé dans la quasi-totalité des pays africains[283] avec une déconcertante rapidité.

Ce changement s'est traduit d'abord par l'acceptation générale des principes et règles de dévolution et d'exercice du pouvoir, en rupture complète avec ce qui prévalait au début des

[283] Voir Bourgi Albert : « Les transitions démocratiques en Afrique sub-saharienne. » in Colloque international organisé par la Facultée de Droit de Souissi-Rabat sur le thème : Alternance et transition démocratique, Rabat 20-21 avril 2000.
Pour un état des lieux en ce domaine dans 21 pays, de l'information institutionnelle disponible, voir L'Etat de droit, Association IBISCUS, 1997.

indépendances (A). Mais à côté des progrès accomplis dans la voie de la démocratisation, il reste encore beaucoup à faire pour normaliser et stabiliser les processus en cours (B).

A. L'émergence d'une culture démocratique.

Dès le début des années 90, on assiste à l'émergence et au développement d'un véritable mouvement constitutionnaliste dont les effets positifs offrent à l'Afrique un visage politique plus rayonnant. Tous les Etats sans exception, sont aujourd'hui dotés de Constitutions qui garantissent les libertés publiques et organisent, sur la base de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs, le fonctionnement des institutions.[284]

Pratiquement toutes les Constitutions ont été revues et corrigées dans un sens plus favorable au pluralisme démocratique, à la garantie des droits humains fondamentaux et à l'instauration de l'Etat de droit.

Partant, la vie politique est rythmée par des élections souvent ponctuées par une alternance au pouvoir comme par exemple au Bénin, au Sénégal, au Mali, au Cap-Vert, à Madagascar, en Afrique du Sud…

Mais que faut-il entendre à l'idée de démocratie comme culture ? Essentiellement, le fait que « la démocratie n'est pas seulement une technique garantissant une alternance potentielle par le biais d'élections, mais de toute une série de pratiques institutionnelles ou non institutionnelles capables de garantir la représentation équitable des intérêts et leur expression en dehors des élections. »[285]

Mais au-delà de toutes considérations, liées notamment à la sincérité des scrutins électoraux, le progrès le plus notable dans l'intériorisation d'une culture démocratique, c'est l'apparition progressive d'une véritable société civile, autonome vis-à-vis des pouvoirs politiques dans nombres de pays africains : associations de droits de l'Homme, syndicats et groupes de solidarité de tous ordres, clubs et cercles d'intellectuels etc.

C'est ainsi que naît un nouvel état d'esprit, voire une nouvelle culture politique non seulement au sein d'une élite cultivée de plus en plus nombreuse, mais aussi au sein des masses populaires jusqu'alors tenues en marge de l'univers politique.

Par ailleurs, la croyance dans la fiabilité des processus démocratiques et leur intériorisation est un élément important de la culture démocratique. On pourrait ainsi dire avec Zaki Laïdi

[284] Voir pour les nouvelles Constitutions africaines. Du Gandusson (Jean) : Les Constitutions africaines in La Documentation Française, 1997, Paris.

[285] Voir Laïdi Zaki : « Mondialisation et démocratie » in Politique étrangère 3/2001, Juillet-septembre 2001, pp. 603-618.

que « La démocratie comme culture apparaît dans un contexte social, culturel et éthique dans lequel un citoyen aura le sentiment que ses attentes ou ses intérêts peuvent trouver un débouché non seulement lors des élections, mais en dehors de celles-ci. » [286]

Depuis la fin de la guerre froide, la plupart des pays occidentaux et les institutions financières internationales (FMI, Banque Mondiale) ont mis en place une « conditionnalité politique » qui consiste à lier soutien économique et politique au « respect de la démocratie et des droits de l'Homme. » Le développement de cette « conditionnalité politique » a aussi, rappelons-le, pris les formes d'une injonction démocratique. Pour l'essentiel, on exige la tenue d'élections plus ou moins libres, mais souvent contestées et le seul fait qu'elles se tiennent est en soi considéré comme un progrès.

Mais la démocratie comme culture va bien au-delà du respect des droits de l'Homme, elle passe par la mise en place d'un Etat de droit et d'un espace politique ouvert à toutes les sensibilités politiques. Or l'on constate dans la plupart des Pays ACP, une distorsion entre les bonnes déclarations d'intention et l'ancrage d'une vraie culture démocratique. En témoigne l'exemple de ces pays sans tradition démocratique où l'on a encore l'habitude de prendre les armes pour se révolter, où l'on voit aussi des partis politiques fonctionner de manière parfaitement antidémocratique. Dans ces pays le jeu démocratique, qui nécessite concessions, arrangements et compromis, se transforme en champs de ruine. [287]

On est encore très loin, en effet, entre une « démocratie constitutionalisée » pas seulement dans les textes mais aussi dans les têtes telle qu'elle est affichée partout, et les pratiques de gouvernement qui contreviennent aux lois du pluralisme.

B. Les limites de « l'ingénierie démocratique ».

Dix ans après les premières transitions démocratiques il est prématuré de dresser un bilan exhaustif des transformations politiques qu'a connues l'Afrique grâce davantage aux injonctions et exigences des bailleurs de fond qu'à une réelle volonté d'opérer des changements au niveau institutionnel ou d'ouvrir la voie des réformes politiques.

Mais on peut d'ores et déjà faire un constat : la démocratie telle qu'elle est inscrite dans les textes constitutionnels demeure inachevée ou imparfaite. En témoignent les observations du Professeur Albert Bourgi « Un multipartisme en trompe-l'œil, le dévouement du suffrage

[286] Voir Laïdi Zaki, op cit p. 614.

[287] L'exemple le plus patent et le plus triste est celui donné actuellement par la Côte d'Ivoire. Un pays économiquement riche, politiquement appauvri et socialement explosif où la violence est devenue monnaie courante.

universel et le dysfonctionnement des mécanismes de régulation. » [288] Fort heureusement la réalité n'est pas aussi macabre de façon linéaire dans tout le continent. Car se serait faire fi de nombreuses avancées réalisées sur le terrain des libertés et des droits de l'Homme. A côté des Etats qui se distinguent hélas toujours par des modes autoritaires de pouvoir, il y a des pays qui, comme le Bénin, le Sénégal, le Cap-Vert ou récemment le Mali, ont expérimenté l'alternance par les urnes.

Cependant l'arbre ne doit pas cacher la forêt car il n'est pas malaisé de dire que la décennie 90 a été marquée en Afrique sub-saharienne par la systématisation des fraudes électorales et de manipulations de textes constitutionnels sous couvert d'institutions « démocratiques » présentées comme vitrine aux bailleurs de fonds.

Loin d'avoir amélioré l'image du continent, la « démocratie » est maintenant largement associée à la mise en place défectueuse des processus électoraux et à la persistance de vielles pratiques de « containement » politique et de répression des adversaires et des minorités. [289]

Cette dérive est illustrée par le dévouement du suffrage universel avec en arrière plan des frustrations porteuses de tous les dangers pour la paix civile. L'exemple de la Côte d'Ivoire où le concept « d'ivoirité » sert d'idéologie à un régime aux abois, heurtant du coup toute conscience humaine.

Cette nouvelle donne a justifié l'ouverture le 15 février 2001 à Bruxelles, des consultations entre l'Union européenne et le groupe ACP sur la situation politique en Côte d'Ivoire dans le cadre du dialogue politique prévu par l'Accord de Cotonou (article 9 et 96).

Au nom du Conseil de l'Union européenne, le Président du COREPER (Comité des Représentants Permanents des pays membres de l'Union), M. Gunnar Lund (Suède), a précisé les raisons pour lesquelles l'Union européenne a demandé ces consultations. Elle considère que la Côte d'Ivoire a porté atteinte à des « éléments essentiels » de l'Accord de Cotonou parce que lors des élections présidentielles et législatives d'octobre et décembre 2000, toutes les sensibilités politiques n'ont pas eu l'opportunité de se présenter et parce que de graves atteintes aux droits de l'Homme ont été constatées depuis lors, l'Union européenne s'est dit aussi consternée par la ségrégation dont serait victimes des étrangers.[290]

---

[288] Voir Bourgi Albert « La transition démocratique en Afrique sub-saharienne », Colloque international organisé par la Facultée de Droit de Souissi-Rabat sur le thème : Alternance et transition démocratique, Rabat 20-21 avril 2000. 18 p.

[289] Voir Perret Thierry, Afrique : Voyage en démocratie, L'Harmattan, 1994, 335 p.

[290] Voir Delaplace Dominique : « L'Union européenne et la conditionnalité de l'aide au développement » in R.T.D.E., 37/3, juillet-septembre 2001, pp. 609-926.
Voir aussi : http///wwwacpses.org. Page consultée le 10 juillet 2001.

D'ailleurs, l'Union européenne est devenue très regardante sur la manière dont les processus électoraux se déroulent. Avant de suspendre sa coopération l'Union européenne se contente, dans les cas les moins graves, de geler ou freiner les nouveaux projets puis les reprend au fur et à mesure que les dirigeants donnent des gages sur la remise du processus démocratique. [291]
C'est dans cette optique que le 31 janvier 2001, l'Union européenne a sanctionné Haïti par le blocage d'un financement de 44,4 millions d'euros au titre de la deuxième tranche du Programme indicatif national (PIN) du 8ème FED ; la suspension de l'aide budgétaire directe affectant principalement les programmes d'ajustements structurels et de sécurité alimentaire et l'exclusion de l'Etat Haïtien de la gestion des reliquats de la première tranche du PIN du 8ème FED. L'Union européenne a accusé le gouvernement haïtien de violation de l'article 9 de l'Accord de Cotonou, relatif au respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de la bonne gouvernance, invoquant deux arguments : un mauvais système de comptage des voix concernant neuf sénateurs lors des dernières élections législatives en Haïti, et les intimidations exercées alors contre des candidats de l'opposition.[292]

Paragraphe II : L'appropriation de l'Etat de droit.

Les premières grandes revendications de la démocratie sont intervenues à un moment où une profonde crise économique, sociale et politique affectait la quasi-totalité des Etats africains tandis que le monde connaissait des mutations de grande ampleur du fait particulièrement de l'écroulement du bloc soviétique et de l'accélération de la mondialisation.
L'analyse de ce double contexte pourra aider à mettre en évidence les raisons profondes de cette subite et fébrile exigence universelle de démocratisation et de construction d'un Etat de droit au sein des Pays ACP, spécialement en Afrique.

A. L'impact des mutations géopolitiques planétaires.

Plusieurs facteurs internationaux, intimement liés, vont intervenir en faveur de l'instauration ou du renforcement de la démocratie pluraliste en Afrique et dans l'ensemble des Pays ACP.
Il s'agit d'abord de l'effondrement du système socialiste soviétique et du réajustement du socialisme chinois vers un plus grand respect des règles de l'économie de marché qui vont

[291] C. Goybet, Aide au développement, démocratie et droits de l'Homme, Rev. Marché Commun, n° 372, 1993, spécial, p. 776.
[292] http://wwwacpses.org Page consultée le 10 juillet 2001.

provoquer une transformation radicale de la configuration géopolitique et économique du monde et entraîner un vaste redéploiement des forces et des alliances mondiales auquel le groupe ACP et l'Afrique en particulier ne pouvaient durablement échapper.

Au début des années 90, à la faveur d'un contexte international radicalement nouveau ne faisant plus place aux jeux d'équilibre et de surenchère dans lesquels les dirigeants africains rivalisaient, le multipartisme va s'inviter dans le jeu politique.[293] Ce changement institutionnel ouvrira la voie à d'autres réformes dont l'étendue variera en fonction de la voie utilisée pour engager les processus de démocratisation et de volonté réelle de rompre avec l'ordre ancien.

D'emblée l'Afrique est de plus en plus considérée par l'hyper puissance américaine comme un des derniers espaces vierges où les investisseurs du pays de l'oncle Sam se doivent de pénétrer, sous le manteau de l'intégration à l'économie mondiale. Et cela alors que la France, près de quarante ans après les indépendances, entreprend le statut-quo dans ses relations avec son pré-carré.[294]

En parfaite cohérence avec les programmes d'ajustement structurel des institutions de Bretton-Woods, Washington va inaugurer une approche nouvelle des rapports avec les « nouvelles démocraties » africaines sommées d'entreprendre des réformes administratives puis politiques qui soient fondées sur la nouvelle exigence des marchés financiers aspirant à une réelle et durable sécurité des investissements : la " bonne gouvernance " comme gage de stabilité.

D'où la formule plus ou moins ironique de « diplomatie du négoce » utilisée pour caractériser la politique déployée par Feu Ron Brown, ancien secrétaire au commerce américain sous l'égide duquel les échanges avec le continent noir feront un grand bond en avant à partir de 1995, en impliquant fortement le lobby noir américain.

On perçoit que les visées américaines sont globales, systématiques et ouvertement concurrentes, voire conflictuelles par rapport aux relations eurafricaines. Ces mutations géostratégiques vont entraîner des thèmes comme l'Etat de droit, le respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques au centre des enjeux du partenariat euro-africain.

D'ailleurs on se demande est-ce par conviction profonde ou par instinct de conservation des intérêts fondamentaux de la France face à cette nouvelle donne caractérisée par l'offensif de la

[293] Voir Perret Thierry, Afrique Voyage en démocratie, L'Harmattan, 1984, pp. 185-245.

[294] Leymarie Philippe : « Washington à la conquête d' " espace vierge " » in Manière de voir, Le Monde diplomatique, n° 51, Afrique en renaissance, mai-juin 2000, pp. 76-78.

politique africaine des Etats-Unis que le Président François Mitterrand va énoncer sa propre "doctrine" sur ce sujet dans son fameux discours de la Baule. [295]

Il est certain que la nouvelle réalité internationale a dû compter pour beaucoup dans ce revirement spectaculaire et d'ailleurs peu efficient de la politique africaine de la France, par ailleurs parasitée par des considérations liées aux différentes cohabitations et à leurs exigences consensuelles en matière de politique étrangère.[296]

Ce qui est certain aujourd'hui, c'est que les différents protagonistes internationaux de la scène africaine et de l'espace ACP en général semble s'être accordé pour initier ou raffermir les processus démocratiques, essentiellement à travers l'organisation des élections comme unique mode d'accession légitime au pouvoir.[297]

Cette situation, conjuguée avec d'autres facteurs proprement imputables aux pays qui subissent la conditionnalité politique, amène bien sûr à s'interroger sur la crédibilité et la fiabilité des différents processus démocratiques en mouvement.

B. La fiabilité du processus d'importation en question.

C'est sur le théâtre européen et plus précisément dans le cadre des conférences « au sommet »[298] que les thèmes de l'Etat de droit et de respect des droits de l'Homme vont faire l'objet d'une attention soutenue.[299]

---

[295] C'est lors de ce sommet franco-africain tenu en janvier 1990 que le Président français va annoncer sa décision de conditionner son aide au développement, à la démocratisation de l'Afrique avant d'y renoncer par réalisme autant que sous l'influence des fameux " réseaux " franco-africains.

[296] Lors de la dernière cohabitation, la politique africaine de la France était caractérisée par un " ni-ni " : ni ingérence, ni indifférence. Voir Charles Josselin, « Bilan de la Présidence française dans le domaine de la coopération au développement », intervention du Ministre délégué à la francophonie devant la Commission du développement et de la coopération du Parlement européen, Politique étrangère de la France, janvier-février 2001, Documentation française, p. 17.

[297] C'est vrai qu'il est fréquent que l'observation des élections donne l'occasion aux uns et aux autres d'étaler leurs divergences sur la régularité des opérations, traduisant par là leurs préférences respectives pour les différents compétiteurs voire l'apparition d'un nouveau clientélisme.

[298] La réunion des chefs d'Etat ou de gouvernement des Etats membres a d'abord pris la forme de conférence « au sommet » tenues à intervalles irréguliers. C'est en décembre 1974, que les chefs d'Etat et de gouvernement ont décidé de transformer ces conférences au sommet en conseil européen. La base juridique de ce conseil n'a été constituée que par des communiqués ou des déclarations jusqu'à l'Acte Unique européen. Le traité sur l'Union européenne précise son rôle et l'amplifie.

[299] Dans le cadre de la « Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe » et au terme de longues négociations, l'acte final, adopté à Helsinki le 1er août 1975, se bornait déjà à énoncer au nombre des dix principes régissant les relations mutuelles entre Etats, le « respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ». Depuis 1990, l'Etat de droit y est explicitement consacré, au sein d'un triptyque dont les éléments sont posés comme indissociables.

Dans le document adopté le 29 juin 1990 à la réunion du Conseil européen de Copenhague, les Etats participants « reconnaissent que la démocratie pluraliste et l'Etat de droit sont essentiels pour garantir le respect de tous les droits de l'Homme et de toutes les libertés fondamentales » ; et la Charte de Paris adoptée le 21 novembre 1990, confirme que « les droits de l'Homme, la démocratie et l'Etat de droit » constituent la clé de voûte de la « nouvelle Europe ». C'est donc en 1990 que l'Etat de droit est présenté comme un dispositif de protection des droits de l'Homme et un moyen de réalisation de l'exigence démocratique.

Cette problématique sera confirmée au niveau communautaire : la résolution du Conseil européen du 28 novembre 1991 souligne, à la suite de textes précédents, son attachement « aux principes de la démocratie représentative, de l'Etat de droit, de la justice sociale et du respect des droits de l'Homme » ; elle affirme ainsi « le caractère universel des droits de l'Homme » qu'il est « du devoir de tous les Etats de promouvoir » et en tire une série de conséquences concrètes en ce qui concerne les orientations de la politique de coopération.

Ce travail d'imposition sera prolongé au niveau international notamment sous l'égide des Nations-Unies : la déclaration finale de la conférence sur les droits de l'Homme, tenue à Vienne, appelle ainsi en juin 1993 « les Etats à renforcer les institutions nationales (…) » en vue de créer « les conditions permettant à chacun de jouir des droits universels et des libertés fondamentales. »[300]

Ainsi cristallisée, la doctrine de l'Etat de droit va se propager avec une exceptionnelle rapidité dans les pays en développement, indissociable des bouleversements politiques qui se produisent dans ces pays à l'aube des années quatre-vingt-dix, l'Etat de droit apparaît comme un moyen de rendre visible la transformation des institutions politiques. Reste toutefois à savoir si cette adhésion à pas forcés n'est pas pur artifice.

L'adhésion soudaine et brusque à la logique libérale d'organisation politique, fondé sur la démocratie et l'Etat de droit, est à mettre sur le compte des impasses du développement.

Ce ralliement au modèle libéral qui s'impose comme le seul modèle de référence, s'explique aussi non seulement par le fait que la démocratie libérale est aujourd'hui l'objet d'un consensus mondial, en apparaissant comme le seul régime politique légitime ; [301] aucun autre modèle alternatif n'étant plus concevable, elle constituerait le point final de l'évolution idéologique de l'humanité. Mais c'est aussi le produit de pressions plus explicites exercées sur les pays en développement. Les institutions européennes et les institutions financières

[300] Voir Sicilianos Linos-Alexandre, L'ONU et la démocratisation de l'Etat. Systèmes régionaux et ordre juridique universel. Edition Pédone, Paris, 2000.

[301] Voir Fukuyama Francis, La fin de l'histoire et le dernier homme, Traduction Flammarion, 1992.

internationales ont ainsi puissamment favorisé, par le biais de la « conditionnalité démocratique » l'importation des principes et des mécanismes de l'Etat de droit.

L'action de ses institutions ne suffit pourtant pas à garantir le succès de ces processus d'importations. Si à première vue l'implantation de l'Etat de droit est spectaculaire : la plupart des nouvelles constitutions des pays en développement se réfèrent explicitement à l'Etat de droit. Néanmoins un regard rétrospectif conduit à prendre quelques distances avec cette vision idyllique. L'on assiste impuissant à la persistance de pratiques repoussant l'acclimatation de l'Etat de droit aux seuls textes officiels. Toutes les constitutions des pays en transition proclament solennellement leur adhésion à l'Etat de droit.

Le processus de démocratisation, illustré par la fin du système de parti unique dans les pays en développement a démontré non seulement que la référence à l'Etat de droit est devenue rituelle dans les nouvelles constitutions,[302] mais encore l'organisation d'un contrôle de constitutionnalité des lois traduit un souci nouveau de protection contre l'arbitraire politique.

Ces proclamations solennelles ne sont cependant pas à elles seules suffisantes pour attester de l'existence d'un authentique Etat de droit : entre le discours et la pratique, la marge est souvent considérable ; faute de réunion des conditions qui, en Occident, ont rendu possible son épanouissement, l'affirmation de l'Etat de droit risque fort de rester purement rhétorique et les dispositifs qui s'en réclament d'être vidés de toute substance, c'est le cas notamment des pays africains où il y a une absence rédhibitoire d'une véritable indépendance de la justice. Ce contraste entre le discours et la réalité est explicable par le fait qu' « il ne suffit pas de construire l'Etat de droit au sommet, il faut l'enraciner à la base. »[303]

En fin de compte, remarquons que l'Etat de droit s'est épanoui sur un certain terreau idéologique et enraciné dans une certaine réalité sociale et politique :

la greffe de ce modèle n'est sûr de réussir qu'au prix d'un processus d'acculturation, passant nécessairement par l'appropriation de nouvelles valeurs et l'inculcation de nouvelles mentalités et représentations[304].

---

[302] La Constitution du Sénégal de 2001 au même titre que la plupart des constitutions africaines comme le Bénin, le Mali, érigent le « respect et la consolidation d'un Etat de droit » en valeur constitutionnelle.

[303] G. Conac, « Etat de droit et démocratie » in l'Afrique en transition vers le pluralisme politique, Economica, 1993, p. 483 s.

[304] Y. Meny (dir), Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet, L'Harmattan, 1993.

CHAPITRE II : L'Implication de la société civile à la mise en œuvre de l'Accord de partenariat A.C.P.– UE : quelle place pour les O.N.G.D. ?

L'Accord de Cotonou, le nouveau cadre de coopération entre les pays d'Afrique, de Caraïbes et Pacifique (A.C.P.) et l'Union européenne a été signé en juin 2000 afin de remplacer la convention de Lomé. Comme toutes les organisations humaines, les conventions de Lomé ne pouvaient pas échapper au dysfonctionnement et aux contradictions. Ainsi au fil des années, étaient-elles apparues de plus en plus complexes et lourdes à la suite d'une multiplicité d'objectifs, d'instruments et de procédures. Leurs délais devenaient trop longs, leur administration se bureaucratisait de manière abusive et leur efficacité se restreignait avec comme conséquence un impact douteux sur le développement durable. Cette situation nécessitait par conséquent un changement dont le processus aboutit en 2000 par la signature, à Cotonou, d'un nouvel accord de coopération. Cet Accord est sous-tendu par un certain nombre d'impératifs dont :

- Les enjeux de la mondialisation, de la lutte contre la pauvreté et du développement durable.
- La sélectivité et la différenciation optimales dans le traitement des pays A.C.P.
- Le lien entre l'aide et les performances.
- La participation la plus étroite de la société civile du secteur privé et des acteurs économiques et sociaux, appelés dans l'Accord, acteurs non étatiques.
- La compatibilité entre le régime des échanges et les règles de l'organisation mondiale du Commerce O.M.C.
- La rationalisation radicale des instruments de coopération prévue par les conventions de Lomé.

L'Accord de Cotonou dispose que la participation des acteurs non étatiques est un facteur important pour réduire la pauvreté. A son article 4, il prévoit que ces acteurs non étatiques, dont la société civile, doivent être informés et engagés dans l'élaboration des stratégies et des politiques de coopération. Les stratégies et les politiques de coopération sont tout d'abord définies dans les programmes indicatifs nationaux (P.I.N.) lesquels définissent les axes et les secteurs de coopération entre l'UE et les pays concernés pour une période de cinq ans.

Dans cette optique, nous aborderons maintenant l'état de la coopération UE-ACP à travers de exemples topiques de participation de la société civile, non sans mettre l'accent sur la réalité insaisissable du dialogue politique dans le dispositif conventionnel. Car l'Accord de Cotonou précise en cet article 4, que les acteurs non étatiques doivent être consultés et s'engager dans le processus de programmation.

Section I : L'Accord de Cotonou, la participation de la société civile et le processus d'élaboration de la stratégie de coopération.

L'Accord de Cotonou insiste sur le fait que la participation des acteurs non étatiques ne se limite pas à un simple appui aux projets locaux, mais doit être portée au niveau de dialogue sur les politiques et les programmations générales et sectorielles d'où la nécessité pour ces acteurs non étatiques de participer au processus de définition des stratégies et de priorités sectorielles des pays A.C.P.

Paragraphe I : Les constats.

Essayons de cerner les contours de la société civile variable au Nord comme au Sud.

A. Des définitions de la société variable au Nord.

La novation dans les relations entre les Etats et leur société civile s'est heurtée à une première difficulté qui est celle de la définition de la notion de société civile. Selon René Otayek, elle est constituée d'une « variété d'institutions (groupements associatifs traditionnels et modernes, syndicats, mouvements religieux, organisations sous professionnelles, etc.) qui se donnent des objectifs d'intérêt collectif, fonctionnent eux-mêmes sur un mode démocratique, interviennent dans l'espace public où leur mobilisation assure l'interface avec la société politique et contribue à l'articulation des demandes sociétales et des intérêts particuliers »[305].
La France distingue les organisations non gouvernementales des acteurs de la coopération décentralisée, elle-même définie comme étant la coopération internationale mise en œuvre par les collectivités territoriales.

[305] Cf. René Otayek (sous la coordination de), *Les sociétés civiles du sud. Un état des lieux dans trois pays de la ZSP : Cameroun, Ghana, Maroc,* Etude, ministère des affaires étrangères / Direction générale de la coopération internationale et du développement et Centre d'études d'Afrique noire, 2004.

L'Union européenne parle d'acteurs non étatiques (A.N.E.) et les définit comme étant « les organisations - indépendantes et sans but lucratif – qui regroupent des structures de la société civile, en dehors des gouvernements et de l'administration publique » à savoir « les organisations non gouvernementales, les organisations communautaires de base et leurs associations représentatives, les partenaires sociaux (syndicats, associations d'entrepreneurs), les associations du secteur privé, les mouvements confessionnels, les universités, etc. »[306].
Cependant, la question de la place des collectivités locales dans la politique européenne de coopération, c'est-à-dire savoir si elles sont intégrées ou non aux acteurs non étatiques, est encore floue aujourd'hui.[307]

B. Les caractéristiques de la société civile au sud.

En Afrique, depuis le début des années 1990, les processus de transition démocratique ont généré la création de très nombreuses ONG (actuellement : 4 000 au Mali et 50 000 au Cameroun). Pour que le processus participatif de définition des stratégies et des politiques publiques de développement soit effectif, les ONG doivent :

- être légitimes, c'est-à-dire être habilitées ou reconnues publiquement,
- être représentatives, c'est-à-dire représenter les intérêts d'un groupe donné,
- avoir les capacités humaines et financières pour défendre leurs intérêts, concevoir des programmes de lutte contre la pauvreté et dialoguer avec les autorités locales et les bailleurs de fonds.

La réglementation sur les organisations de la société civile est souvent caractérisée par des textes multiples et épars. Au Mali, il n'existe aucune définition officielle de la société civile, et celle-ci se réduit essentiellement aux O.N.G. et aux associations. En milieu rural, les organisations paysannes, axées sur des revendications syndicales, n'ont pas su développer d'autres formes d'organisations représentatives.
Au Niger, le cadre juridique relatif aux organisations est complexe. Les différences légales entre un groupement de base et une organisation non gouvernementale sont minimes, et les procédures financières, comptables et administratives sont floues. Le Niger distingue l'ONG de développement de l'association des coopératives et des groupements d'intérêt économique ; il distingue également les organisations non gouvernementales du monde rural

[306] Cf. Régis Mabilais, *Les acteurs non étatiques dans la coopération européenen,* 27 août 2004, (accès direct sur le site de coordination sud).
[307] Cf. sur ce point les travaux menés par la Commission Coopération décentralisée du haut Conseil de la Coopération inernationale.

et les organisations paysannes. Beaucoup d'organisations paysannes de base ont, sur le papier, le statut de coopératives pour bénéficier d'une certaine reconnaissance légale mais ignorent ce que signifie le principe mutualiste.

En revanche, en Guinée, conformément aux recommandations du C.S.L.P. (cadre stratégique de lutte contre la pauvreté) final de janvier 2002, les autorités ont entamé un processus de clarification de la réglementation existante pour améliorer la participation des acteurs de la société civile à la formulation, à la gestion et au suivi de programmes et des actions de développement. Les ministères techniques et la société civile ont été largement consultés pour l'élaboration de nouvelles lois sur les associations. Il est également prévu de mettre en place des conseils préfectoraux de développement afin de permettre aux élus et à la société civile de piloter et de gérer les moyens mis à leur disposition par l'Etat. Enfin une charte sur la gouvernance territoriale, en cours d'élaboration, vise à systématiser l'implication de la société civile dans les prises de décision.

Autre caractéristique inédite de l'exercice du pouvoir et de la prise de décision à l'échelle mondiale, c'est la montée en puissance des campagnes transnationales orchestrées par la société civile qui accompagnent de nouveaux processus participatifs.

Les opportunités offertes par les Accord de Cotonou, le contexte international et l'environnement juridique national favorables ont amené les organisations de la société civile à mettre en place une structure dénommée organisation des Acteurs non étatiques (OANET).

L'OANET est créée le 11 avril 2001 et regroupe presque toutes les plates-formes de la place ainsi que certaines organisations prises individuellement. Mais dès sa création, elle a souffert de dissensions, cette tare congénitale reconnue à notre société civile. C'est ce qui n'a pas permis la démultiplication de l'information, limitant ainsi ses actions.

Paragraphe II : Les recommandations.

Une étude menée par le Haut conseil de la coopération internationale[308] sur la mise en parallèle des objectifs affichés par les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté et leur mise en œuvre concrète montre que la participation de la société civile est souvent insuffisante et inégale d'un pays à l'autre.

[308] L'analyse est issue d'un rapport élaboré par le GEMDEV pour le compte du HCCI : le renforcement des capacités de la société civile du sud dans les stratégies de lutte contre la pauvreté. Ce rapport analyse les modalités de la participation de la société civile du Niger et du Mali dans l'élaboration des stratégies de développement rural figurant dans le C.S.L.P. de chacun de ces pays. Il analyse également les modalités de conception et de mise en place des programmes concertés pluri-acteurs (P.C.P.A.) au Cameroun et en Guinée.

A. Au niveau de l'aide européenne.

Les organisations de société civile (OSC) et les collectivités territoriales du Nord pourraient renforcer leurs appuis aux OSC et aux collectivités territoriales du Sud afin de renforcer les synergies existantes.

Elles pourraient notamment les aider à se positionner dans un environnement nouvellement décentralisé pour qu'elles puissent faire entendre leurs points de vue et participer à l'élaboration des politiques de développement au niveau local ou régional en mettant leurs partenaires au sud en liaison avec le groupe de réflexion (« think tank »), tant du nord que du sud.

Dans le cadre des travaux sur l'harmonisation de l'aide, les O.S.C. du nord devraient aussi veiller à une meilleure coordination de leurs actions dans un pays donné :

- en favorisant le développement d'une expertise locale en appui au développement du secteur productif (agriculture, artisanat, industrie, service), particulièrement pour les T.P.E. et les PME,
- en développant des actions telles que les fonds pour l'expertise participative, créés par la Fondation de France en septembre 2000[309] ou le projet de « Dialogue citoyen » qui va être mis en place au Congo par le CFSI afin de pallier la faiblesse des O.S.C. locales.

L'Union européenne a toujours été le partenaire privilégié des pays A.C.P. dans le cadre des conventions de coopération économique. L'Accord de Cotonou, signé en juin 2000, a remplacé les conventions de Lomé. Il a donc comme ancêtre les conventions de Yaoundé et les conventions de Lomé. Dès 1958 de Yaoundé jusqu'en 1992, les pays africains ont bénéficié de deux sortes de financement :

- D'abord le financement par les fonds faisant partie de l'aide communautaire directe, les engagements financiers des Etats membres de l'U.E. et le financement inter A.C.P.
- Ensuite à partir de 1992, les paiements du 6^{e} FED furent réduits sensiblement suite au blocage du processus de démocratisation.

Malgré la rupture de la coopération structurelle avec certains Etats comme le Zimbabwé, le Togo à certains moments, etc., l'aide communautaire doit continuer sous les formes suivantes :

[309] Un Fonds pour l'expertise participative (FEP) répond à deux objectifs : permettre le renforcement des structures et des acteurs de développement et faciliter l'émergence d'une offre d'expertise locale validée. Les FEP, d'une durée de trois ans, financent l'accès des organisations non gouvernementales, des associations et des collectivités locales du sud à une expertise de qualité, conforme à leurs besoins, pour leur permettre d'accroître leurs capacités, leur autonomie et le degré de participation des populations.

- un programme de réhabilitation, visant à améliorer les conditions de vie des populations, dont le programme d'Appui transitoire au secteur de santé P.A.T.S.
- le deuxième programme PAR ou Programme d'Appui à la réhabilitation, commencé en 1995 pour faire face aux besoins les plus urgents des populations urbaines démunies.

Il comprend trois volets :

- la réhabilitation de certaines routes nationales et de desserte agricole.
- l'appui à la production et à la commercialisation des produits de l'ASC.
- l'assainissement urbain notamment en matière d'eau potable.

- L'allocation de l'aide humanitaire grâce aux engagements financiers des Etats membres de l'U.E.

B. Pouvoirs publics – société civile du sud : vers un partenariat constructif.

Souvent considérés comme antagonistes, les pouvoirs publics et les groupes de la société civile parviennent aujourd'hui, sous des pressions diverses, à tisser des liens d'un partenariat susceptible d'aider à un développement durable et harmonieux, tout en permettant à chaque entité de jouer le rôle qui est le sien.

En Afrique subsaharienne (Tchad, Niger, Sénégal, etc.), le partenariat n'a été lancé que depuis la dernière décennie[310]. Mais il demeure embryonnaire. Cette nouvelle dynamique de coopération entre les pouvoirs publics et les groupes de la société civile a été favorisée par le processus de démocratisation du pays qui a également permis à la société civile tchadienne de s'affirmer de plus en plus en tant qu'acteur important et incontournable dans le développement humain durable.

Il faut reconnaître que le développement de la société civile est aujourd'hui tel que les pouvoirs publics sont amenés à composer avec elle en tant que partenaire.

Au Tchad, par exemple, le fait que le gouvernement ait agi en partenariat avec les ONG la gestion de certains programmes en est une illustration.

Au Tchad et en Guinée, les partis politiques qui devaient jouer le rôle de contrepoids ont sombré dans la léthargie ou se sont laissés entraîner dans les compromissions préjudiciables.

[310] Cf. entre autre Régis Mabilais, *Les acteurs non étatiques dans la coopération européenne,* 27 août 2004. René Otayek (sous la direction de), *Les sociétés civiles du sud. Un état des lieux dans trois pays de la Z.S.P. : Cameroun, Ghana, Maroc,* Etude ministère des affaires étrangères / Direction générale de la coopération internationale et du développement et centre d'étude d'Afrique noire, 2004.

Bien souvent, seuls les groupes de la société civile jouent le rôle de catalyseur tendant au renforcement de la démocratie. Les actions des groupes de la société civile ont servi de miroir au pouvoir politique pour mesurer sa performance. Il y a prise de conscience que la société civile joue effectivement le rôle d'alerte d'opinion national et international.

En outre, le contexte international oblige de plus en plus les Etats à composer avec les autres acteurs situés hors de la sphère publique. Les Accords de Cotonou signés le 23 juin 2000 entre l'Union européenne et les pays A.C.P. ont introduit une réforme en profondeur du partenariat, définissant plus clairement la place des acteurs non étatiques dans la nouvelle coopération. L'accent est également mis sur le partenariat axé sur le développement économique, culturel, social des Etats A.C.P. (Afrique, Caraïbe, Pacifique) et sur la sécurité, la paix et la promotion d'un environnement politique, stable et démocratique. Selon ces accords, les parties au contrat se sont engagées à faire en sorte que les acteurs non étatiques soient impliqués en amont et en aval de tout le processus de développement, depuis l'élaboration des stratégies, leur mise en œuvre ainsi que le suivi et l'évaluation.

Cette approche est une vraie révolution et une rupture avec la coopération classique qui ne liait que les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds.

Section II : Le dialogue politique dans l'Accord de Cotonou : une réalité incontournable.

Avant Cotonou, les conventions antérieures entre l'UE et le groupe des pays A.C.P. portaient uniquement sur l'aide et le commerce. L'Accord de Cotonou, lui, accorde une grande place au dialogue politique, mais pour quel résultat concret ? Le dialogue politique, inscrit au cœur de l'Accord de Cotonou a tendance à ajouter une couche aux nombreuses couches déjà existantes. Autrement dit, il s'organise désormais aussi à l'échelle régionale, au sein d'instances telles que la SADC, l'Union Africaine ou le mécanisme de révision par les pairs du NEPAD.

Le dialogue politique entre les 92 nations de l'Union européenne et du groupe A.C.P. enraciné dans l'Accord de Cotonou devrait être un modèle pour l'avenir. Car l'aspiration de l'homme à la démocratie et à la liberté est plus vive que jamais.

Les éléments qui fondent cette approche novatrice (le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit, ainsi que la bonne gestion des affaires publiques) font l'objet de discussions régulières, où l'Assemblée parlementaire paritaire a un

rôle moteur à jouer (I) tout comme les organisations non gouvernementales de développement (II).

Paragraphe I : Le rôle de l'Assemblée parlementaire paritaire A.C.P. – UE.

En Europe, la chute du mur de Berlin le 9 novembre 1989 a imprimé un tournant fondamental sur le continent, ouvrant la voie à l'unification européenne qui culminera avec l'élargissement de l'U.E. de quinze à vingt-cinq, voire vingt-sept membres à l'horizon 2010. L'Assemblée parlementaire paritaire ACP – UE devrait jouer un rôle primordial dans la construction d'une démocratie participative (A) en organisant le dialogue avec les nouveaux acteurs (B).

A. Encourager la démocratie.

La création d'un véritable partenariat mondial en faveur du développement durable est une arme de premier choix dans la lutte contre la pauvreté, à condition que la poursuite de cet objectif prenne appui sur les principes fondamentaux du respect des droits de l'homme, de la primauté du droit, de la bonne gouvernance, de la transparence et du combat contre la corruption. A cet effet, il est capital d'encourager les démocraties parlementaires, car elles sont des conditions indispensables à la liberté individuelle, à la croissance économique et à la prospérité de toutes les nations.

Sous l'impulsion de son ancien coprésident, l'eurodéputé John Corrie, l'Assemblée parlementaire paritaire ACP – UE avait jeté les fondements de la réforme de son fonctionnement. Son qualificatif de « parlementaire » a pris davantage de sens, elle est devenue plus démocratique, plus efficace et mieux à même de s'acquitter des missions que lui assigne l'Accord de partenariat de Cotonou, mieux armée aussi pour relever les défis auxquels font face les pays développés et en développement.

En approuvant l'Accord de Cotonou le 16 janvier 2002, le Parlement européen a montré clairement son soutien à cette nouvelle vision de la coopération ACP – UE. L'article 17 de l'Accord précise le rôle de l'Assemblée parlementaire paritaire, en sa qualité d'organe consultatif :

- Promouvoir les processus démocratiques par le dialogue et la concertation.
- Permettre une plus grande compréhension entre les peuples de l'Union européenne et des Etats ACP et sensibiliser les opinions publiques aux questions de développement.

- Examiner les questions relatives au développement et en partenariat ACP – UE.
- Adopter des résolutions et adresser des recommandations au conseil des ministres en vue de la réalisation des objectifs de l'Accord.

L'adoption du programme de réforme Corrie a conduit à la création de trois commissions permanentes investies de compétences spécifiques et qui remplacent l'ancien système des groupes de travail ad hoc : la commission des affaires politiques, la commission du développement économique, des finances et du commerce, et la commission des affaires sociales et de l'environnement.

Avec la création de la commission permanente, l'Assemblée parlementaire paritaire dispose d'un outil de surveillance permanent du respect de la démocratie, de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance. Cet outil qui vient épauler les Assemblées régionales constitue une structure parallèle pour le dialogue politique à double sens outre les partenaires A.C.P. et européens, en vue de désamorcer des conflits potentiels préalablement aux sessions plénières de l'Assemblée.

Parce qu'il permet de prendre les problèmes immédiatement à bras-le-corps, le mécanisme des commissions permanentes ouvre un nouveau lieu de discussion, grâce auquel l'Assemblée plénière dispose en théorie de toute la latitude nécessaire pour se consacrer aux dossiers délicats. En faisant à la fois office de systèmes d'alerte précoce et d'espaces de pourparlers, les commissions permanentes entretiennent un dialogue constant entre les hommes politiques des pays ACP et de l'UE et les membres du Conseil et sondent les avis des uns et des autres dès qu'une difficulté se présente.

Si le problème persiste et que le dialogue entre dans l'impasse au niveau de la commission ou de l'Assemblée régionale concernée, le débat peut être porté en séance plénière de l'Assemblée paritaire. Les parties doivent cependant savoir qu'à partir de ce moment, les risques de déclenchement de la procédure des consultations au titre de l'article 96 et des « mesures appropriées » qui les accompagnent augmentent sensiblement. Cette épée de Damoclès devrait inciter toutes les parties à vider leurs différends le plus tôt possible et à utiliser les commissions à cette fin au lieu de s'en servir pour gagner du temps et éviter de devoir faire des concessions. Pour que ce nouveau système puisse fonctionner à merveille, l'implication des hommes politiques et des ministres européens et A.C.P. est souhaitable. Mieux ils doivent s'engager concrètement, comme l'indique clairement le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique(NEPAD), à faire de la démocratie et de la bonne gouvernance les conditions préalables au développement. La logique est évidente : la démocratie est la force motrice de la bonne gouvernance, et celle-ci instaure la stabilité

politique indispensable à la croissance économique, via l'aide au développement et, au bout du compte, les investissements privés étrangers. Ensuite le rôle de l'Assemblée parlementaire paritaire pourra s'étendre en promouvant et en organisant le dialogue avec les nouveaux acteurs dans une perspective démocratique.

B. Organiser le dialogue avec les nouveaux acteurs.

Le nouvel Accord de partenariat ACP – UE consacre le principe du développement participatif. L'implication des acteurs non-étatiques dans la formulation et la mise en œuvre des politiques des pouvoirs publics est devenue l'un des aspects dominants de la vie politique, à la fois en Europe et dans les pays en développement. Cette évolution est le reflet de l'émergence de nouvelles formes de « démocratie participative », qui soulignent la nécessité de trouver une manière plus consensuelle de définir les politiques, par le biais d'un dialogue avec toutes les parties prenantes concernées.

L'Accord de Cotonou crée ainsi des perspectives juridiques prometteuses permettant d'intégrer la participation de la société civile, dans toute sa diversité, et des gouvernements locaux en dialogue politique et aux processus de formulation et de mise en œuvre des futurs programmes et politiques de coopération A.C.P. – UE. Le nouvel accord de partenariat définit les acteurs non étatiques comme suit : le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux, y compris les syndicats et la société civile dans toute sa diversité. Les gouvernements locaux sont aussi considérés comme des « acteurs » de la coopération, bien que rangés dans la catégorie « acteurs gouvernementaux ». Il est probable de plus que ces nouveaux acteurs chercheront à influencer de manière croissante sur les futures négociations commerciales, comme l'a montré le sommet de l'O.M.C. à Seattle en 1999, et sur les futures sessions des grandes conférences internationales, sur des questions sociales et environnementales notamment. A l'instar de l'Assemblée parlementaire paritaire A.C.P. – UE, d'autres agences de coopération internationale cherchent à établir un dialogue constructif avec la société civile, le secteur privé et les gouvernements locaux. Par exemple, les processus organisés récemment afin de définir un « Cadre de Développement Intégré » (CDI) ou un « cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (C.S.L.P.) incluent des approches participatives.

Toutefois, l'introduction des principes de participation et de dialogue dans l'Accord de Cotonou n'est qu'un premier pas et est loin de signifier la mise en place effective de mécanismes de concertation réelle avec les acteurs non-étatiques et les gouvernements locaux.

Il s'agit d'une activité assez nouvelle pour tous les acteurs impliqués. La coopération A.C.P. – UE n'a pas vraiment de tradition ou de culture de dialogue et n'a pas non plus d'expérience dans ce domaine. Dans de nombreux pays A.C.P., les mécanismes de dialogue structuré (gérés par les acteurs A.C.P.) restent inexistants. La répartition des rôles entre les différents acteurs (gouvernements, parlements, acteurs non-étatiques, gouvernements locaux, etc.) dans les processus de dialogue doit encore être définie plus clairement. Il faut, en outre, souligner la nécessité de mieux articuler les processus décentralisés du dialogue politique et l'implication des ONG tant européennes que du sud.

Paragraphe II : Le rôle des O.N.G.D.

L'article 8 de l'Accord de Cotonou prévoit explicitement d'associer des représentants de la société civile au dialogue politique. Parmi ceux-ci, les O.N.G. de développement (O.N.G.D.) ont assurément un rôle à jouer, fortes de l'expertise et des réseaux de partenaires dont elles disposent dans les pays A.C.P. mais aussi des liens qu'elles entretiennent avec les citoyens européens. Au-delà du principe de solidarité qui sous-tend l'action des O.N.G.D., leur participation au dialogue doit procéder également d'une vision politique de ce qu'est l'Accord de Cotonou : l'expression d'une volonté tant européenne qu'A.C.P. de coopérer entre sociétés dans toutes leurs composantes. Les O.N.G.D. du Nord doivent non seulement y apporter leurs connaissances du sud mais aussi les analyses, sentiments et demandes des groupes de populations européennes qu'elles mobilisent.

A. Associer les citoyens européens.

Ceci exige que les ONGD développent leurs liens avec leurs membres et leurs publics sur les questions européennes. Le rôle de l'éducation au développement est ici fondamental et des moyens plus conséquents devraient être dégagés pour mieux informer et mobiliser l'opinion publique. Il importe également que les ONGD soient à même de démontrer constamment leur légitimité et leur plus-value par rapport à d'autres acteurs de la coopération. Leur légitimité repose surtout sur leurs capacités d'élaborer des propositions et de mobiliser les opinions publiques tandis que leur plus-value, elle, réside notamment dans leur capacité de traduire ces mobilisations et propositions en actions. Ceci suppose aussi que les institutions européennes considèrent les O.N.G.D. comme des acteurs de la société civile, associés pleinement au dialogue politique.

La participation des O.N.G.D. du Nord comme du Sud dans le dialogue politique, implique aussi évidemment que ces dernières disposent des outils de recherche qui puissent l'alimenter d'analyses et de faits concrets. Dans ce domaine, la présence des O.N.G.D. au côté des populations et le partenariat qu'elles développent avec des organisations du Sud est un avantage incontestable.

S'il faut que les O.N.G.D. soient reconnues comme des acteurs à part entière du dialogue, encore faut-il que de réels espaces de concertations existent ! A un premier niveau, les délégations de l'U.E. dans les pays A.C.P. peuvent jouer un rôle important. Mais c'est surtout au niveau global qu'il importe de créer ces espaces. La complexité et le caractère parfois sensible de tout dialogue politique plaident pour que la participation des O.N.G.D. européennes ne se bornent pas, comme c'est trop souvent le cas, à des consultations formelles, limitées et épisodiques. Elles n'investiront pleinement ce champs que si elles peuvent évaluer l'impact de leur participation au dialogue sur les décisions prises par les responsables politiques. Il reste dans ce domaine bien du chemin à parcourir : celui de la mise en place d'une réelle culture de concertation qui respecte à la fois les capacités critiques et l'autonomie des O.N.G.D. et le rôle de décideur qui revient « in fine » aux autorités.

Enfin il faut souligner qu'une participation efficace et reconnue des ONGD européennes au dialogue politique qui doit encadrer l'Accord de Cotonou ne peut être que bénéfique pour toutes les parties prenantes à ce dernier et contribuer non seulement à le mettre en œuvre au service d'un développement équitable et durable, mais encore à en faire un réel outil de coopération entre sociétés européennes et A.C.P.

B. Impliquer les populations dans le processus de leur développement.

Le contexte international d'aujourd'hui oblige de plus en plus les Etats à composer avec les autres acteurs situés hors de la sphère publique. Les Accords de Cotonou, signés le 23 juin 2000 entre l'Union européenne et les pays A.C.P. ont introduit une réforme en profondeur du partenariat, définissant clairement la place des acteurs non étatiques dans la nouvelle coopération.

En effet, le constat d'échec de plusieurs années de coopération traditionnelle a conduit à la prise de conscience que la participation, l'appui et l'approbation des projets par les acteurs non étatiques et les pouvoirs locaux sont indispensables au bon fonctionnement de la coopération internationale.

Ces nouveaux processus remettent en question le modèle traditionnel des relations internationales fondées sur les rapports entre les gouvernants. Les destinataires légitimes des produits de la coopération, qu'il s'agisse de la société civile, des milieux d'affaires, ou de la base doivent être associés à l'élaboration des politiques au niveau mondial.
Cette nouvelle vision dépasse le cadre de la simple consultation pour donner un rôle plus dynamique aux acteurs non étatiques dans la définition des programmes, la formulation et le suivi de l'action politique.
Le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale ont également adopté un processus de définition d'une nouvelle stratégie dans le cadre du programme d'allègement de la dette liée aux stratégies de bonne gouvernance et de réduction de la pauvreté.
La bonne gouvernance suppose que les droits de l'Homme et les libertés fondamentales soient respectées, que les individus aient leur mot à dire sur les décisions qui affectent leur vie et qu'ils soient à même de demander des comptes aux décideurs ; qu'il y ait équité et justice pour tous ; qu'il n'y ait pas de discrimination sous quelque forme que ce soit et que les produits du développement profitent à tous, gage d'une vie dans l'harmonie et la dignité.

Essayons d'examiner à la loupe les futurs enjeux de la coopération UE/Africaine dans le cadre de la régionalisation au moment où le deuxième sommet Union européenne / Afrique est en phase de se dérouler à Lisbonne (Portugal).

TITRE II : Les relations euro-africaines dans le cadre de la régionalisation.

L'Afrique a été longtemps le lieu de déploiement des puissances étrangères. Les Etats colonisateurs l'ont traitée, à la limite, comme un *res nullius*, territoire vide qu'ils se sont partagé en fonction de leurs intérêts. Elle demeure le champ de compétition entre les puissances et les firmes minières et pétrolières, mais les occupations territoriales directes ont disparu, les compétiteurs se sont diversifiés et les formes de la compétition se sont modifiées.

L'Afrique a émergé comme acteur international. Elle est insérée dans l'architecture internationale tout en ayant un pouvoir limité au sein de celle-ci. Cette intégration se fait au niveau des Etats, seuls sujets du droit international et seuls acteurs reconnus des relations internationales, mais également au niveau des acteurs transnationaux, que ce soit les firmes, les organisations de solidarité internationale, les organismes régionaux ou les réseaux migratoires. Dans une conception « réaliste », il n'y a pas de prospérité durable sans puissance (ou parapluie) militaire ni influence stratégique. Inversement, celles-ci impliquent une économie forte. De ce point de vue, les faibles indicateurs géoéconomiques (PIB, exportations, niveaux et innovations technologiques) s'ajoutent à la faiblesse des indicateurs militaires (format des armées, absence de possession d'armes nucléaires) et diplomatiques (faible poids des voix dans les organisations internationales), pour faire des Etats africains des puissances négligeables, secondaires ou des quasi-puissances.

Toutefois, dans un monde d'interdépendance asymétrique, les ressources mobilisées pour exercer une influence sont devenues multiples. Les pouvoirs africains savent aujourd'hui jouer des conflits d'intérêts entre les puissances occidentales et asiatiques, comme ils ont su jouer de la guerre froide. Les Etats pivots, alliés des Etats-Unis, ou les Etats membres de la Ligue arabe utilisent la collaboration comme ressource. Il n'y a pas, selon le mot de Nye, de fongibilité des ressources (économiques, diplomatiques, militaires ou idéologiques) de la puissance. Les armes et les « forces des faibles » sont les risques de nuisance, les alliances ou les ruses.

CHAPITRE I : La sécurité régionale en Afrique.

La prévention des conflits armés est devenue une préoccupation centrale de la coopération internationale depuis une décennie. Ce premier chapitre décrira le contexte de la relation de coopération entre pays riches et pays en développement. Cette toile de fond servira de cadre pour décrire la montée en puissance de la dimension de sécurité dans le développement.

L'enjeu de sécurité apparaît dans un contexte mondial qui fait apparaître une marginalisation croissante des régions les plus pauvres de la planète. Après un bref bilan de quatre décennies de développement, axé sur les pays les plus démunis (avec une insistance particulière sur l'Afrique subsaharienne), cette étude abordera les réponses offertes et leurs conséquences en termes de révision du contrat de coopération entre les donateurs et les pays bénéficiaires. L'enjeu de la sécurité apparaîtra, dans ce contexte, comme une donne incontournable qu'il faudra gérer au travers des efforts de prévention des conflits.

Sans stabilité, sans sécurité ou paix, les efforts en matière de démocratisation et de développement apparaissent vains. Le Secrétaire général de l'ONU, dans son rapport *Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durable en Afrique,* estime que « ces dernières années, l'Afrique considérée dans son ensemble a commencé à réaliser des progrès sensibles dans les domaines économique et politique. Toutefois, dans bien des régions, l'existence de conflits fait que ces progrès sont difficiles, voire impossibles ». Il ajoute, par ailleurs, que « les conséquences de ces conflits ont très gravement compromis les efforts faits par l'Afrique pour garantir à long terme la stabilité, la prospérité et la paix [311]».

Tenir compte de la dimension de sécurité dans les efforts de coopération requiert une connaissance du phénomène conflictuel. Cet exercice s'avère d'autant plus indispensable lorsque les processus de transitions démocratiques et, plus largement, de développement sont handicapés par la guerre.

L'ampleur des conflits dans le monde et leurs causes profondes sont autant d'enjeux auxquels se mesure la coopération au développement. Leur description contribue à une explicitation du diagnostic de l'état de stabilité politique des pays pauvres dans le monde.

[311] Secrétaire général de l'ONU, *Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durable en Afrique,* Rapport S/1998/318, 13 avril 1998.

La distribution géographique des cinq régions africaines est comme suit[312] :

a. Afrique de l'Ouest, seize (16) Etats membres :
Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Mali, Mauritanie, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone et Togo.

b. Afrique de l'Est, treize (13) Etats membres :
Comores, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Maurice, Ouganda, Rwanda, Seychelles, Somalie, Soudan et Tanzanie.

c. Afrique Australe, dix (10) Etats membres :
Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Swaziland, Zambie et Zimbabwe.

d. Afrique Centrale, neuf (9) Etats membres :
Burundi, Cameroun, République Centrafricaine, Congo, DR Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, Sao Tome & Principe et Tchad.

e. Afrique du Nord, cinq (5) Etats membres :
Algérie, Egypte, Libye, République Arabe Sahraouie Démocratique et Tunisie.

Section I : L'Afrique dans le système international de l'après-guerre froide.

Lorsque la Communauté européenne est fondée en 1957, l'immense majorité du territoire africain est encore intégré aux empires coloniaux européens. C'est dire si les relations entre l'Union européenne et l'Afrique sont anciennes.
L'Afrique est en effet le seul continent qui ait été ainsi de facto intégré dans les préoccupations de l'Union européenne naissante comme l'illustre dès 1957, via les articles 131 et 136 du Traité de Rome, la création du FED (Fonds Européen de Développement), instrument principal de l'aide communautaire à l'Afrique (étendu aujourd'hui à d'autres Etats

[312] Le Conseil des Ministres a adopté la résolution CM/Res.464 (XXVI) lors de la 26ème Session Ordinaire qui s'est tenu à Addis-Abeba, Ethiopie, entre les 23 février et 1er mars 1976. Cette résolution stipule que *« il y aura cinq (5) régions dans l'UA, à savoir, Nord, Ouest, Centre, Est et Austral »*.

des zones Caraïbe et Pacifique). Ainsi peut-on considérer que du point de vue des Européens, au début de la construction européennes, l'Afrique, c'était aussi l'Europe.

Près de 50 ans plus tard, après la décolonisation, les crises multiples du continent africain et la création d'une Union européenne de 25 Etats-Membres, le 9° FED (2000-2005) illustre lui l'ampleur des difficultés rencontrées par la relation UE/Afrique : doté de 13.5 milliards d'Euros, il vise désormais 70 Etats dont seulement 47 Africains et assume un reliquat des FED précédents de près de 10 milliards d'Euros (est. 2000).

Encracinées dans les relations bilatérales privilégiées de certains Etats-Membres dues à leur passé colonial (France, Royaume-Uni, Belgique, Portugal en particulier), conçues a priori comme une relation fondée sur l'aide publique au développement, centrées sur les Etats d'Afrique (qui sont les « vrais enfants » de la décolonisation) et non par les Africains eux-mêmes, les relations UE/Afrique sont aujourd'hui à un tournant de leur histoire qui exige une vision de long terme, d'une génération au moins, pour réorienter leur finalité, méthode et instruments.

En effet, du côté européen, comme toutes les politiques initiales de l'UE (PAC, CECA,…), la politique africaine doit être revue à l'aune de huit grandes évolutions en Europe qui ont transparu tout au long du séminaire :

1. L'élargissement qui a considérablement diversifié les attentes et préoccupations des Etats-Membres et qui va en modifier le fonctionnement (Constitution).
2. La remise en cause des processus communautaires d'attribution des fonds qui sont soumis à des critiques croissantes quant à leur efficience et leur transparence : la prochaine budgétisation du FED – jusqu'à présent, chaque Etat alimentait à son gré le FED et dictait de fait l'attribution et l'usage de l'aide – paraît indiquer déjà une reprise en main de ce problème par l'UE elle-même. Il y aura en quelque sorte découplage entre l'identité du donner et celle du receveur.
3. L'irruption de la société civile européenne dans la quasi-totalité des actions communautaires, en particulier en matière de relations extérieures ;
4. La mondialisation qui renforce l'inter-dépendance entre différentes politiques de l'UE (commerce, investissement, social, environnement, immigration, sécurité, développement).
5. Le doute croissant des opinions publiques européennes sur la pertinence ou l'efficacité des près de 50 ans d'aide européenne à l'Afrique (aides européennes ou internationales).

6. La prise de conscience générale des dirigeants européens de la nécessité de stimuler activement la démocratie sur le continent africain.
7. L'impact direct et croissant des conséquences des crises africaines sur l'UE en terme d'immigration, de santé ou de sécurité.
8. La volonté européenne, renforcée depuis la crise en Iraq, de se doter d'une politique extérieure commune conduisant de ce fait à intégrer l'Afrique dans une vision extérieure globale.

Paragraphe I : Développement d'importance cruciale dans l'évolution du système de sécurité régionale en Afrique.

Parallèlement, l'Afrique et les Africains ont aussi beaucoup changé et de nouvelles tendances durables semblent se dessiner depuis une décennie en particulier. L'année 1994 peut en effet être prise pour date-pivot puisqu'elle symbolise à la fois l'année du plus grand génocide perpétré sur le continent africain (Rwanda) et la fin du dernier régime directement issu de la colonisation (fin de l'Apartheid en Afrique du Sud). Depuis cette année-là, en particulier sous l'impulsion des nouveaux dirigeants de l'Afrique du Sud, les africains ont entrepris de vastes projets de remise en ordre de leur continent qui aujourd'hui émergent sous la forme de l'Union africaine ou du NEPAD (Nouveau Projet de Développement pour l'Afrique), première tentative véritablement africaine pour gérer la question du développement de ce continent.

La parallèle a été tracé à plusieurs reprises dans des colloques, ouvrages ou séminaires entre les traumatismes européens des années 1914/1989 (guerres civiles, génocides, conflits inter-étatiques) et ceux de l'Afrique de ces 40 dernières années (décolonisation, guerres inter-étatiques, génocides, guerres civiles). « Comparaison n'est pas raison », bien entendu, mais elle a le mérite de rappeler aux Européens qu'on pourrait tout aussi bien décrire nombre de nos conflits internes du XXe siècle comme des conflits tribaux ou inter-ethniques, termes que l'on réserve souvent au continent africain. Et pourtant, nous avons en 50 ans réussi à les surmonter pour construire une unité continentale, ce qui ne peut manquer d'alimenter un espoir raisonnable pour l'Afrique aussi.

A. Les insuffisances du « mécanisme » de prévention des conflits de l'O.U.A.

L'analyse des situations conflictuelles en Afrique mérite un petit détour historique.

1. Rappel historique.

L'Union Africaine a succédé à l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA). L'OUA a été créée le 25 mai 1963, avec son siège à Addis-Abeba, Ethiopie. La Charte de l'OUA a été signée par les Chefs d'Etat et de Gouvernement de 30 des 32 états africains indépendants, lors de la Conférence des Etats Indépendants. Les deux autres pays non-signataires, le Togo et le Maroc, ont signé avant la fin de cette même année. Le Maroc s'est retiré de l'OUA en 1985, après l'admission du Sahara occidental. Le Maroc est maintenant le seul état africain qui n'appartient pas à l'UA qui compte 53 membres.

L'Acte Constitutif de l'Union Africaine a été adopté lors du Sommet de Lomé le 11 juillet 2000. Le Sommet de Lusaka, 2001 (37ème session ordinaire), s'accordait sur une période de transition d'un an (renouvelable si nécessaire) alors que les Etats membres et le Secrétariat Général commençaient des consultations intensives pour préparer la réunion inaugurale de l'Union Africaine en Afrique du Sud, juillet 2002.

Un développement important dans l'histoire de l'OUA a été l'adoption, en 1980, lors d'un Sommet Extraordinaire de l'OUA, du Plan d'Action de Lagos. Les engagements contenus dans le Plan et dans l'Acte Final de Lagos se sont traduits concrètement à Abuja, Nigeria, en juin 1991 quand les Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA ont signé le Traité établissant la Communauté Economique Africaine (AEC) lors de la 27ème session ordinaire de la Conférence. L'OUA fonctionnait donc, depuis mai 1994 sur les bases de la Charte de l'OUA ainsi que du Traité de l'AEC, et l'organisation était officiellement connue sous le nom de OUA / AEC. Après la signature du Traité de l'AEC, l'Assemblée des Chefs d'Etat et de Gouvernement a demandé au Comité pour la révision de la Charte (datant de 1979) de se réunir et de réviser la Charte de l'OUA en vue de la rendre conforme au Traité de l'AEC. Les Etats membres de l'OUA n'ont pas pu se mettre d'accord, malgré de nombreuses tentatives, sur les amendements à la Charte de 1963. Finalement, le Sommet Extraordinaire de Syrte, Libye, le 9 septembre 1999, a demandé la création d'une Union Africaine, conformément aux

objectifs fondamentaux de la Charte de l'OUA et aux dispositions du Traité instituant l'AEC (Déclaration de Syrte).

L'Acte Constitutif de l'Union Africaine prévoit (Article 33 (2) que « Les dispositions du présent Acte ont également préséance et remplacent les dispositions du Traité d'Abuja instituant la Communauté économique africaine, qui pourraient être contraires au présent Acte. » Le Protocole ultérieur en vue de la création du Parlement panafricain, prévu dans les Articles 7 et 14 du Traité de l'AEC, est ainsi un protocole du Traité de l'AEC et non de l'Acte Constitutif créant l'UA.

Le Sommet de Lusaka, en 2001 (37ème session ordinaire) qui préparait la transition de l'OUA en UA, a également pris la décision que le Conseil Economique et Social (ECOSOC) référence dans le Traité de l'AEC « cessera d'exister à la fin de la période de transition. L'UA l'a remplacé par un Comité économique, social et culturel (Article 22) avec une fonction « d'organe consultatif composé des représentants des différentes couches socioprofessionnelles ». Au contraire du Parlement panafricain, ECOSOC ne sera pas établi par un protocole, traité ou convention qui engage mais par approbation par la Conférence d'un ensemble de lois.

Le Sommet de Lomé en 2000 reconnaissait aussi la Conférence de sécurité, stabilité, développement et coopération en Afrique (CSSDCA) créant une synergie entre les activités diverses entreprises par la OUA/AEC et qui devrait aider la consolidation dans les domaines de la paix, sécurité, stabilité, développement et coopération. Un Protocole d'Accord ultérieur concernant la CSSDCA a été signé par la Première Conférence Permanente sur la sécurité, stabilité, développement et coopération en Afrique, à Durban en juillet 2002, en tant que partie du sommet de l'OUA/AU.

Au cours du sommet de Lusaka, Zambie, en juillet 2001, les dirigeants africains ont également adopté le Nouveau Partenariat pour le Développement en Afrique (NEPAD). Le Partenariat offre un plan complet et intégré qui s'adresse aux principes focaux sociaux, économiques et politiques pour le continent. Il nécessite un engagement des dirigeants africains envers les peuples africains, ainsi que de la communauté internationale pour placer l'Afrique sur une voie de croissance durable, accélérée par l'intégration du continent dans l'économie globale. NEPAD détermine que la paix, la sécurité, la démocratie et une bonne gouvernance économique et collective sont des conditions préalables au développement

durable et propose un système d'examen volontaire par ses pairs et une observation des codes et standards de conduite. A l'occasion du 38ème (et dernier) Sommet de l'OUA à Durban, en juillet 2002, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont adopté la Déclaration sur la démocratie, la bonne gouvernance politique, économique et collective de NEPAD. Durban a également été l'hôte de la première réunion de la Conférence de l'Union Africaine qui a immédiatement suivi le Sommet de l'OUA.

La réunion de Durban a aussi approuvé le mécanisme d'examen volontaire par les pairs (APRM) de NEPAD ainsi qu'un protocole se rapportant à la création d'un Conseil de paix et de sécurité.

Les Chefs d'Etat ont adopté une Déclaration solennelle pour une politique commune de défense et de sécurité lors de la 2ème Conférence extraordinaire de Syrte le 28 février 2004.

Le Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits

Avant la création de l'Union Africaine quelque 13 conflits africains ont provoqué des interventions notables de la part de l'OUA. Cependant seulement cinq de ces engagements ont amené la mise en œuvre par l'OUA d'opérations pour le maintien de la paix. Ce sont : (1) le Rwanda en août-octobre 1993 ; (2) le Burundi en décembre 1993-juillet 1996 ; (3) les Comores en août 1998 ; (4) le Congo-DR à partir de novembre 1999 ; (5) l'Ethiopie Erythrée à partir d'octobre 2000.

L'OUA a décidé, quelques mois après sa création, en octobre 1963, d'envoyer des observateurs militaires pour contrôler le cessez-le-feu, le retrait des troupes armées et la création d'une zone démilitarisée entre l'Algérie et le Maroc – mais n'a pas mis sa propre décision à exécution. Les actions de l'OUA pendant le conflit entre l'Ethiopie et la Somalie l'année suivante, ainsi que pendant les troubles au Congo peu de temps après, sont tout aussi médiocres et son échec à intervenir de manière significative pendant la guerre civile au Nigeria (1967-70) a continué la tendance.

Des troupes pour le maintien de la paix ont été déployées pour la première fois au Tchad en 1979 ; ces troupes venaient du Nigeria qui a ultérieurement reçu le soutien rétroactif de l'OUA pour son initiative lors du sommet de l'OUA en Monrovia, juillet 1979. Une force interafricaine composée de troupes du Congo-Brazzaville et d'un pont aérien d'Algérie allait

entreprendre une mission similaire au début de 1980. La France a évacué les troupes par pont aérien quand la guerre civile a recommencé en mars.

Le Sommet de l'OUA, à Freetown en juillet 1980 a demandé une autre mission pour le maintien de la paix au Tchad, mais l'OUA a fait peu de progrès dans cette direction jusqu'à la fin de l'année quand la Libye a envoyé des troupes à Ndjamena pour soutenir le gouvernement transitoire d'unité. L'annonce ultérieure faite par le Président de la Libye, Mu'ammar Al-Kadhafi, que la Libye et le Tchad allaient être unifiés, a entraîné une aide financière de la France pour une mission de l'OUA pour le maintien de la paix au Tchad. Pendant la présence ultérieure d'une force neutre de l'OUA au Tchad, 1981-81, l'organisation a envoyé 3 500 des 5 000 troupes prévues. Les troupes venaient principalement du Nigeria (avec une assistance des USA), le reste du Sénégal et du Zaïre (avec une assistance de la France) – qui devaient subvenir à leurs propres frais car l'Organisation n'a réussi à contribuer que US$400 000 du budget estimé à US$192 millions. L'Algérie, le Kenya, la Guinée-Bissau et la Zambie ont finalement envoyé des observateurs militaires pour servir auprès de la mission. L'opération était handicapée par des problèmes logistiques et une connexion opérationnelle ténue avec l'OUA à Addis-Abeba. Devant un calendrier peu réaliste prévoyant des élections et une date arrêtée pour le retrait de ses forces, l'OUA a retiré ses troupes à la fin du mois de juin 1982 quand Ndjamena est tombée aux mains des forces du nord du Tchad.

La décision prise par l'OUA en 1990 d'envoyer une mission pour le maintien de la paix au Rwanda a été la première mission importante après le Tchad. Peu de temps après la rébellion du Front Patriotique du Rwanda, l'OUA a assemblé une équipe d'observateurs militaires ; ce contingent était composé de troupes venant de Burundi, de l'Ouganda et de l'ancien Zaïre et est intervenu en avril 1991, après plusieurs mois de délai. Ce contingent a été remplacé par le Groupe d'observateurs militaires neutres, composé de 40 observateurs militaires en provenance du Mali, du Nigeria, du Sénégal et du Zimbabwe. Avant la fin du mandat de ce dernier groupe, le Conseil des Ministres de l'OUA s'est mis d'accord sur une mission d'appui agrandie, le Groupe d'observateurs militaires neutres II, qui devait compter 240 personnes. Ce groupe a été mis en place en août et était constitué par des officiers militaires du Congo-Brazzaville, du Nigeria, du Sénégal et de la Tunisie.

Après treize mois de pourparlers, un accord de paix a été signé en août 1993, connu plus tard sous le nom d'Accords d'Arusha.

La Mission d'observateurs au Burundi a suivi le meurtre du Président Ndadaye le 21 octobre 1993, mais ce n'est que quelques mois plus tard que l'Organe Central a envoyé 47 observateurs. La composante civile de la Mission d'observateurs au Burundi a été déployée en décembre et les premiers observateurs militaires sont arrivés à Bujumbura en février 1994.

Les évènements de 1994 au Rwanda dont la culmination a été le génocide dans le pays se sont imposés à la conscience africaine dans l'intervalle. La force de l'OUA composée par 6 nations, Burkina Faso, Cameroun, Guinée, Mali, Niger et Tunisie, a été renforcée par 20 observateurs en mars 1995.

La réticence manifestée par les Etats membres de l'OUA à intervenir dans les conflits pendant les deux premières décennies de son existence est reflétée par un manque de mise en fonction de la Commission de médiation, conciliation et arbitrage prévue par la Charte. La Commission avait été envisagée comme un des 4 organismes principaux de l'OUA. Elle devait consister en 21 membres élus, mais son statut permanent a été révoqué en 1970 lors du Sommet d'Addis-Abeba et elle est depuis tombée en désuétude. Le Comité *ad hoc* de 1977 sur les disputes interafricaines a subi le même sort.

La 26ème session de la Conférence de l'Union, en juin 1990, compte-tenu de la violence fréquente dans le continent après la guerre froide, a exprimé sa détermination à œuvrer pour la résolution rapide et pacifique de tous les conflits en Afrique. Trois ans plus tard, les Chefs d'Etat de l'OUA adoptaient la « Déclaration de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement pour la création, au sein de l'OUA, d'un Mécanisme pour la Prévention, la Gestion et le Règlement des Conflits », lors du 29ème sommet ordinaire du Caire en juin 1993.

2. Objectifs avoués mais non-atteints

Les buts du Mécanisme sont d'anticiper et de prévoir les conflits potentiels d'éclater, avec un accent sur les mesures préventives et par anticipation.

Le Mécanisme était construit autour d'un Organe Central, avec un Secrétaire Général et le Secrétariat de l'OUA constituant l'autorité opérationnelle. Il a établi un Fonds Spécial, dénommé Fonds de la Paix, pour financer ses activités opérationnelles et a établi un Centre pour la Gestion des conflits au sein du Secrétariat Général en vue de soutenir, exclusivement, les activités opérationnelles de l'OUA liées à la gestion et au règlement des conflits. Le Fonds

de la Paix est alimenté par 6% des crédits prélevés sur le budget ordinaire de l'UA, de contributions volontaires des Etats membres de l'UA, ainsi que d'autres sources en Afrique. Le Président peut, avec le consentement de l'Organe Central, accepter des contributions volontaires provenant de sources extérieures à l'Afrique.

L'Organe Central était composé des états sortant, entrant, et actuel, ayant assuré la présidence de l'OUA, ainsi que du Bureau (composé de trois pays, provenant de chacune des cinq régions de l'Afrique). Tout comme son successeur, le Conseil de Paix et de Sécurité, l'Organe Central fonctionnait au niveau des Chefs d'Etat, Ministres et Ambassadeurs accrédités auprès de l'OUA. L'Organe Central donne la direction générale au Mécanisme entre les sessions ordinaires de l'Assemblée des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

Le sommet de l'OUA, en juin 1995, a approuvé la création d'un Réseau d'Alerte Précoce, fondé sur une installation de coordination située dans le Centre de la gestion des conflits et reliés à divers points focaux, sources d'information dans les structures régionales telles que la CEDEAO (Communauté économique des états d'Afrique de l'ouest), SADC (Communauté pour le développement de l'Afrique australe), et IGAD (Autorité intergouvernementale pour le développement).

Au cours de ces années, et par la suite, l'OUA a pris un nombre de mesures pour agir suivant les informations reçues du système d'alerte précoce. Ces mesures comprenaient l'envoi de missions d'observation, de missions de prévention ou d'observateurs (telles que celles de l'ONU et de l'OUA au Burundi et plus récemment aux Comores), et le recours à des envoyés spéciaux ou à d'autres personnes respectées, comme on l'a vu au Congo RD où l'ancien président Masire a été nommé médiateur.

La Mission africaine au Burundi (AMIB) dont la composition officielle était de 2 300 troupes avec un coût annuel de US$121 millions a été l'opération la plus ambitieuse à ce jour. Alors que l'Afrique du Sud pouvait, à la rigueur, financer sa propre participation, aucun des autres pays contribuant à l'envoi de troupes, l'Ethiopie et le Mozambique, ne peuvent le faire. C'est pourquoi les USA ont offert d'aider les préparations éthiopiennes pour l'AMIB, et que la Grande Bretagne a offert de fournir de l'équipement (provenant d'Afrique du Sud) au Mozambique. L'Union Européenne s'était engagée à contribuer €10 millions pour soutenir AMIB.

Devant faire face à un déficit de plus de US$150 millions, l'UA et l'UE ont proposé, lors du Sommet de Maputo en juillet 2003, une initiative innovatrice qui, une fois en place, pourrait surmonter certains problèmes. Le Mécanisme africain de soutien à la paix propose d'établir un fonds africain pour le maintien de la paix d'un montant de € 250 millions, en prélevant 1,5% de l'aide donnée par l'Union Européenne à chaque état africain et en plaçant ce montant à la disposition de l'Union.

Conformément à la décision du Sommet de Lusaka de 2001, l'Organe Central est devenu un organisme de l'Union Africaine le 26 décembre 2003 quand le Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine est entré en vigueur, après avoir reçu les 27 ratifications nécessaires.

B. La nécessité d'approches régionales pour la prévention des conflits en Afrique.

Certains leaders africains mettent actuellement au point et encouragent un nouvel agenda dynamique en matière de paix et de sécurité, par la voie de l'Union Africaine (UA), du Nouveau partenariat pour le développement (NEPAD) et des organisations régionales africaines. Cette démarche est encouragée par l'Union européenne qui continue d'œuvrer dans le sens des avancées politiques proposées depuis 2000 en matière de conflits. Les initiatives africaines font l'objet d'un soutien financier[313] de la part de l'U.E. pour la prévention des conflits.

Il va sans dire que l'U.E. est familière de la notion d'approches régionales en matière de prévention des conflits et de stabilité structurelle. L'U.E. est également le partenaire de l'Afrique le plus important, à la fois sur le plan politique, en termes d'histoire et de présence partagées, et d'engagement sur le terrain, et sur le plan économique, grâce au commerce, au développement et à l'assistance humanitaire.

1. Pourquoi une approche régionale ?

En Afrique, les conflits ont eu un impact considérable sur la lutte contre la pauvreté, allant jusqu'à hypothéquer les perspectives de stabilité structurelle et de développement durable à

[313] Au sommet de l'Union Africaine tenu à Maputo en juillet 2003, l'Union européenne a exprimé son engagement en matière de prévention des conflits en entamant des discussions avec les leaders africains sur une facilité de soutien à moyen terme de 10 millions d'euros. Il s'agit d'une partie d'un don total de 12 millions d'euros. Le solde de 2 millions d'euros sera affecté au développement institutionnel dans le cadre de la transformation de l'OUA en UA.

long terme du continent. Les conflits ont entraîné la mort de millions de personnes, infligé des blessures et des exactions sans mesure, et gâché un nombre incalculable de vies humaines. La destruction collatérale de ressources matérielles a entraîné un recul en arrière pour les programmes de développement économique et social fondamentaux qui sont d'une importance capitale pour combattre la pauvreté et promouvoir la stabilité sur le continent.

En Afrique, les conflits ont toujours eu des imbrications régionales. Depuis les années 80 en particulier, c'est la portée et la nature des liens inter-régionaux et mondiaux qui ont changé. On a acquis aussi une meilleure compréhension de la dynamique régionale des conflits, qui se reflète de plus en plus dans les politiques de l'UE et ses Etats membres. Des conflits, strictement interétatiques à l'origine, s'enveniment souvent à cause d'une forte teneur transfrontalière, et finissent par déstabiliser des régions entières. Des groupes armés, dont des enfants soldats, sont recrutés sous la contrainte et emmenés combattre au-delà des frontières. L'exploitation et le commerce des ressources naturelles alimentent les conflits au niveau régional. Les armes légères et les ressources financières franchissent les frontières, et les habitants sont contraints d'abandonner leur foyer pour échapper à la violence, à la famine et à l'injustice, grossissant le nombre de réfugiés. Au cours de la décennie écoulée, les conflits intervenus notamment dans la République démocratique du Congo, au Libéria, au Soudan et en Angola comportaient tous une forte teneur régionale. Ils ont collectivement entraîné 14 pays africains dans la spirale de la violence.

Si les causes et les conséquences de ces conflits sont régionales, il importe que les solutions le soient aussi. Les gouvernements africains prennent de plus en plus conscience de la nécessité de réagir quand des conflits éclatent dans les pays avoisinants. Pour ce faire, et sans pour autant s'immiscer dans les affaires intérieures de leurs voisins, ils font le plus souvent appel à l'intervention des organisations régionales, dans l'intérêt général (voir notamment le rôle de l'IGAD dans le processus de médiation entre l'Erythrée et l'Ethiopie, le rôle de la SADC dans les négociations de paix en cours en RDC, et les interventions de la CEDEAO en faveur du maintien de la paix au Libéria). Cependant toutes les régions d'Afrique ne disposent pas d'une organisations régionales appropriée.
Lorsqu'une telle structure existe, celle-ci n'a pas nécessairement la capacité et la légitimité lui permettant d'influer positivement sur la paix et le développement de la région. L'UE, l'UA et d'autres institutions africaines doivent par conséquent adopter une perspective régionale élargie qui, dans une optique de prévention des conflits, vise à recueillir l'adhésion de tous les

acteurs concernés, y compris la société civile, les milieux d'affaires locaux et multinationaux, et les parlementaires.

Les leaders africains sont désormais tout à fait convaincus de la nécessité de prendre des mesures de prévention des conflits au niveau régional. Il convient toutefois de n'y voir qu'une réponse intégrée partielle. Alors que les conséquences des conflits se font surtout sentir aux niveaux local et régional, leur prévention et leur résolution appellent une réponse efficace, intégrée et mutuellement stabilisante, fortement articulée à tous les niveaux, notamment au plan régional.

Divers gouvernements et acteurs ont aussi essayé de promouvoir la prévention des conflits au niveau du pays, et localement. Ainsi, un certain nombre de documents de stratégie de pays africains, élaborés dans le cadre d'un financement du FED, proposent de soutenir la bonne gouvernance et d'autres mesures propres à réduire les tensions et à promouvoir la stabilité structurelle. Dans une perspective dépassant le niveau régional, les gouvernements africains ont incité l'UA à créer des programmes de prévention des conflits, susceptibles de conférer appui et autorité aux actions des organismes régionaux. On assiste à la mise en place, à cette fin, de l'épine dorsale d'une stratégie intégrée de prévention des conflits allant de l'échelon local et national jusqu'à l'échelon régional et continental. Qui plus est, grâce à ses programmes indicatifs nationaux (PIN) et régionaux (PIR), et maintenant avec ses contributions à l'UA, l'UE est en mesure de fournir un soutien à tous ces niveaux. A plus long terme, l'UE peut soutenir les efforts des pays africains en s'attaquant à des facteurs externes susceptibles d'alimenter les conflits. Ainsi, l'UE peut s'atteler à la lutte contre le commerce des armes légères produites hors du continent et contribuer à ce que la population dans son ensemble, et pas seulement les personnes qui alimentent directement les conflits, bénéficie du commerce international des ressources de l'Afrique (en faisant échec au commerce des « diamants sales » par exemple). Il est clair que les approches régionales des conflits, pour être efficaces, devraient être considérées comme un niveau de soutien parmi d'autres, au sein d'une approche d'ensemble étroitement intégrée. Y parvenir constitue un enjeu de taille pour les décideurs africains et européens.

Les décideurs ont fini par admettre que, pour être efficace, la prévention des conflits ne peut pas être appréhendée seulement en termes d'état de droit ou d'intervention militaire intérieure (y compris la gestion des crises). Pour comprendre l'origine, les causes et la dynamique d'un conflit, qui sont souvent multiples et complexes, il faut des analyses solides. L'accès inégal

aux ressources nationales et naturelles, les opportunités et le pouvoir politique, de même que la prolifération des armes légères, sont autant de facteurs parmi d'autres qui pérennisent les conflits sur le sol africain. Ce sont généralement des questions de ce type qui sont à l'origine d'injustices ou de griefs bien réels, ou perçus comme tels, entre des groupes identitaires, et qui peuvent dégénérer en violences ethniques, par exemple. Ces facteurs résultent aussi de problèmes structurels dus à la faiblesse de la gouvernance et à la mauvaise gestion économique ; citons, notamment, l'absence de garantie en matière de sécurité, le poids de la dette, l'impopularité des politiques macro économiques, la carence des services sociaux et la dégradation des termes de l'échange.

Ces interdépendances impliquent que les stratégies de prévention des conflits peuvent être une composante récurrent de nombreux aspects de la politique nationale, à la fois en réaction aux conflits existants et par anticipation sur les sources de conflits potentielles, grâce à des mesures claires et ciblées à différents niveaux. Les stratégies et les activités de prévention des conflits doivent inclure des mesures de développement économique et social plus larges, qui devraient se refléter dans l'élaboration des politiques, dans la programmation et même dans la terminologie employée.

Une bonne stratégie implique d'accroître la participation et l'appropriation dans l'analyse des conflits et dans l'action préventive, quoique cela ne diminue en rien la responsabilité des institutions et des décideurs nationaux. En réalité, une approche élargie et exhaustive doit être soutenue au niveau national, niveau où une politique responsable demeure essentielle pour que la prévention des conflits soit efficace. Par contraste, les conflits violents sont exacerbés, voire provoqués, le plus souvent, par la faiblesse des structures étatiques et la médiocrité de la gouvernance ; et ils peuvent se prolonger ou s'aggraver du fait même qu'ils affaiblissent l'Etat. Il faut des structures étatiques fortes et transparentes pour résoudre les conflits par des voies pacifiques. Cependant, en raison du caractère régional accru des conflits, le rôle de l'Etat, à la fois source du conflit et acteur principal de sa prévention et de sa résolution, connaît un certain effritement.

Les acteurs non étatiques jouent un rôle important dans les conflits actuels en Afrique, tout particulièrement dans les pays où l'Etat est faible. Or leur intervention peut s'avérer positive ou négative, selon qu'ils alimentent le conflit ou, au contraire, qu'ils contribuent à le résoudre ou à l'éviter. Il convient dans tous les cas que leur rôle, de même que leur contribution positive éventuelle, soit pris en compte dans les politiques.

L'appropriation et la participation locale rendent les stratégies de prévention des conflits plus efficaces. Cette approche constitue aussi un des principes de base de l'Accord de Cotonou, qui requiert la participation des acteurs non étatiques à la coopération au développement. Ceux-ci représentent un des aspects essentiels d'une politique globale mais, en même temps, leur participation dans le processus politique doit être soigneusement gérée. Plus particulièrement, il faut considérer leurs relations à la fois avec l'Etat et entre eux. Dans les régions affectées par des conflits et dans les Etats fragiles, des antagonismes peuvent exister entre différents groupes, ce dont la politique doit tenir compte. En outre, la politique doit être coordonnée à différents niveaux, impliquant les divers acteurs de façon appropriée. Ainsi, les causes « structurelles » du conflit devront probablement être abordées au moyen d'une politique nationale. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que, pour que celle-ci soit efficace, les pressions ou la participation directe de la société civile sont indispensables. Un ensemble de parties prenantes, large et représentatif à la fois, est nécessaire pour obtenir des résultats positifs en matière de prévention des conflits.

2. La nouvelle donne africaine.

En Afrique, le contexte politique est en cours de mutation. Un nouvel élan se manifeste de l'intérieur pour mettre un terme aux conflits qui prolifèrent sur le continent. De nombreuses initiatives mettent en avant la prévention des conflits et une volonté politique novatrice de résoudre les questions génératrices de tensions est apparue. L'évolution du cadre institutionnel est particulièrement perceptible dans les mécanismes de prévention des conflits de l'Union africaine, et dans l'attention accordée aux différents aspects des conflits par le NEPAD, et de plus en plus souvent par les communautés économiques régionales (CER). Tout aussi importantes sont les organisations de la société civile qui ont développé des programmes afin de s'attaquer aux conflits dès leur origine ou à d'autres niveaux. La diversité grandissante d'organisations et d'initiatives africaines qui traitent désormais des questions relatives aux conflits (au niveau supranational, régional, et non étatique) illustrent le processus de changement qui doit bénéficier de l'appui des décideurs et du soutien des bailleurs.

La cohérence des différentes actions et la façon dont elles s'articulent pour se renforcer mutuellement est un point crucial. Le cadre général est proposé par l'UA, qui a adopté dans son Acte constitutif une position proactive concernant la prévention des conflits, et qui est en

train d'incorporer un fort pilier paix et sécurité dans son action. En tant qu'institution montante du continent, l'UA s'est donné pour objectif d'œuvrer en faveur des capacités des CER en matière de paix et de sécurité, de les renforcer, et de favoriser la participation de la société civile aux initiatives de prévention des conflits. Cet objectif dénote d'un changement par rapport au principe de non-intervention défendu précédemment par l'Organisation de l'unité africaine (OUA), et laisse entrevoir des opportunités plus nombreuses permettant de promouvoir la prévention des conflits à différents niveaux.

Au niveau institutionnel, le mandat légal du Conseil de paix et de sécurité de l'UA élargit la portée des efforts concertés en faveur de la prévention des conflits et des stratégies de réponse collective destinées à contrer les gouvernements fauteurs de tensions. La direction pour la paix et la sécurité, en qualité d'organe exécutif du conseil, comprend à la fois un centre de gestion des conflits et une division opérationnelle de soutien à la paix. Par ailleurs, le projet de création d'une force africaine prépositionnée (ASF) doterait l'UA, à partir de 2010, d'une capacité militaire permettant de soutenir la gestion des crises ou les opérations consécutives à des accords de paix.

Mis à part ces structures formelles, l'UA possède deux programmes spéciaux qui concernent les aspects relatifs à la prévention des conflits. La Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA) est un mécanisme de contrôle dont l'objectif est de responsabiliser les leaders africains et d'accroître la transparence de leurs actions. La CSSDCA, inspirée par la société civile africaine, a été par la suite adoptée par l'UA. Le NEPAD, quant à lui, résulte d'une initiative des leaders africains, proposée à l'origine au G8 et intégrée par la suite à l'UA. En réalité, le NEPAD est un compromis entre les pays d'Afrique et la communauté internationale des bailleurs de fonds, au sein duquel les leaders africains en personne entreprennent des actions concertées pour s'attaquer aux problèmes majeurs du continent, les conflits en particulier, à condition que la communauté des bailleurs renforce son soutien en faveur du développement de l'Afrique. L'un des aspects novateurs du NEPAD réside dans son mécanisme MAEP (Mécanisme africain d'évaluation pour les pairs) qui devrait permettre de réduire de façon considérable certaines causes de conflits. Il s'agit d'un processus volontaire dans le cadre duquel les Etats africains se soumettent à une évaluation en matière de gouvernance, effectuée par d'autres membres du MAEP. Une fois mis en route, ces programmes pourraient avoir des implications majeures

pour la capacité de l'Afrique à traiter les problèmes de gouvernance et à réduire les sources de conflits.

L'UE en tant que telle, de même qu'un bon nombre de ses Etats membres, compte parmi les principaux bailleurs qui manifestent leur intérêt et leur soutien à l'UA émergente. Au sein du G8 aussi un intérêt pour le NEPAD, prudent mais durable, a été exprimé. Pour l'UE et certains autres donateurs, ce sont surtout les aspects de l'action de l'UA relatifs à la paix et à la sécurité qui ont attiré l'attention et les premiers apports substantiels de ressources. Ceci tend à faire penser que la communauté internationale des donateurs est prête et désireuse de soutenir les efforts des Africains eux-mêmes pour établir des structures permettant de prévenir les conflits au niveau du continent.

Les Etats membres de l'UE, bien que beaucoup plus réticents que par le passé à s'impliquer militairement pour trouver des solutions aux conflits en Afrique, ont néanmoins manifesté ces dernières années la volonté de fournir un soutien militaire spécifique. La première force sous l'égide de l'UE vient en effet d'être déployée dans le cadre d'une action de soutien ponctuel dans le nord-est de la République démocratique du Congo. Toutes ces initiatives s'inscrivaient clairement dans un cadre africain, combinant à la fois des éléments d'action des leaders africains, des organisations régionales, de l'UA et dans certains cas des Nations unies. Etant donné l'accroissement des capacités de l'UA et le renforcement du cadre qu'elle propose, il devrait être plus facile à l'avenir, et progressivement moins indispensable, de cibler le soutien externe, compte tenu du fait que les nations africaines utiliseront ce cadre pour désamorcer les conflits par leurs propres moyens.

Même les Etats-Unis, peu enclins à intervenir directement depuis la débâcle somalienne, ont reconsidéré leur soutien éventuel, admettant que les tensions et les conflits constituent un terrain propice au terrorisme. Mais comme les évènements récents entourant le départ de Charles Taylor du Libéria l'ont montré, ils ont adopté eux aussi une approche prudente, gardant un profil bas et laissant les institutions et les leaders africains prendre en mains et gérer la situation à leur façon.

Bien que l'intérêt et le soutien récents pour les initiatives menées par les pays d'Afrique constituent une avancée importante, l'attention est restée principalement centrée sur les réponses militaires, en termes de gestion des conflits. Ces considérations ne devraient pas éclipser toute action engagée ou future de l'UE, de ses Etats membres et d'autres institutions

internationales, en matière de prévention des conflits à long terme, au moyen, notamment, d'interventions de développement, d'encouragement à la bonne gouvernance et de critères de respects des droits de 'homme, de contrôle des armes légères illicites et de l'exploitation des ressources.

Le rôle des CER est l'une des composantes du changement institutionnel en Afrique. Bien que conçue surtout pour les besoins de l'intégration économique régionale, la prévention des conflits s'est rapidement hissée au rang de question d'importance majeure pour les CER. Parmi ces dernières, la CEDEAO et l'IGAD, en particulier, disposent d'instruments de prévention des conflits qui sont déjà mis en place. D'autres admettent que la prévention des conflits est une question pertinente mais sont pour le moment incapables de développer des stratégies efficaces qui permettraient de déboucher sur la mise en œuvre de politiques.

Les CER possèdent des capacités extrêmement différentes. En effet, alors que le développement de capacités pour la prévention des conflits devrait être une préoccupation majeure, il faut bien admettre qu'il est difficile d'y parvenir de manière simple et traditionnelle. Les rôles et le fonctionnement des différentes CER déterminent dans une large mesure leur propension à être efficaces en matière de prévention des conflits. De surcroît, les relations entre les différentes CER sont rendues plus complexes par leurs appartenances multiples ; c'est pourquoi la duplication induite des rôles et des capacités est un écueil à éviter. Ces éléments requièrent une évaluation permettant de déterminer quelles organisations pourraient être les mieux positionnées pour mettre en œuvre des mesures de prévention des conflits et la coordination indispensable entre elles. L'UA est profondément convaincue de l'importance de ces questions. Etant donné que sa stratégie conçoit le régionalisme comme une plateforme appropriée pour la coopération continentale, elle a entamé un processus de dialogue avec les CER afin d'améliorer la coordination et l'harmonisation de leur rôle et de leurs politiques. Son objectif est d'établir des liens verticaux entre les CER et l'UA, et des liens horizontaux entre les différentes CER.

Les acteurs non étatiques sont quelquefois en mesure d'agir efficacement au niveau régional, dans des circonstances jugées difficiles par les organisations d'Etat. Certaines initiatives mettent déjà en évidence l'efficacité potentielle de la coopération régionale dans un mode de fonctionnement non étatique. Le Forum parlementaire pour la paix de la région des Grands Lacs (forum AMANI) est un bon exemple de structure régionale qui développe une prise de

conscience des dimensions transfrontalières des conflits en Afrique de l'Est et en Afrique centrale, et qui adopte une approche régionale de renforcement de la paix.

Paragraphe II : Renforcer le partenariat entre l'Afrique et l'Union Européenne sur les questions de sécurité et de défense : création du conseil de paix et de sécurité.

Le courant de pensée partisan de l'«afro-pessimisme », qui se nourrit entre autres du « déclassement international » explicite de l'Afrique[314] et qui se trouve corroboré par un certain découragement des Africains eux-mêmes, a pour alibi la persistance actuelle d'une dizaine de conflits sur ce continent[315]. Or la réponse à cette situation consiste en la prise en charge par l'Afrique elle-même de la résolution de ses propres conflits, la paix constituant une condition préalable à la sécurité et au développement du continent. C'est la raison pour laquelle les Etats africains ont décidé, par la déclaration du Caire de juin 1993, de créer un instrument à l'échelle continentale, le « Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits » de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) dont la direction et la coordination des activités entre les sessions ordinaires de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement était assuré par l'Organe central[316]. Il a été remplace par le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine (UA), lequel a été officiellement lancé au niveau des Chefs d'Etat à l'occasion de la Journée de l'Afrique, le 25 mai 2004, au siège de l'organisation, et ce, après un long travail conceptuel ainsi que d'intenses consultations entre Etats membres de l'Union.

Ces deux étapes qualitatives ont matérialisé une volonté de résolution des conflits qui existait déjà au moment de la création de l'OUA, à travers l'établissement de la « Commission de

[314] Selon l'expression de Laïdi (1988). Voir également Kuhne (1991). Le continent africain aurait un intérêt moindre depuis la fin de la guerre froide et ne représenterait dès lors plus une priorité dans l'agenda des Nations unies, et ce, malgré l'engagement maintes fois réitéré pour le continent du Secrétaire Général des Nations unies, Kofi Annan, qui a estimé que 60 % de tous les efforts des Nations unies étaient orientés vers les besoins africains.

[315] L'OUA/UA s'est impliquée dans tous les conflits africains (à l'exception de celui apparu au Nord de l'Ouganda), à savoir au Sahara occidental, en Angola, au Mozambique, en Casamance, en Ethiopie-Erythrée, en Somalie, en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo, en République du Congo, en République centrafricaine, au Burundi, aux Comores, au Libéria et au Soudan.

[316] Il était composé de la troïka (le président sortant, le président en exercice et le président rentrant) et des membres du bureau de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement. Il disposait d'instruments opérationnels tels que le secrétariat général, le Centre de gestion des conflits, le Système d'alerte précoce et le Fonds de la paix. Il fonctionnait au niveau des Chefs d'Etat, des ministres et des ambassadeurs accrédités auprès de L'OUA. Il pouvait être convoqué à la demande du Secrétaire Général ou de n'importe quel Etat membre. Pour les détails, voir OUA (2001), p.5.

médiation de conciliation et d'arbitrage » qui n'a, malheureusement, jamais fonctionné[317] et la mise en place de différents comités *ad hoc* pour la résolution des conflits. Ces comités qui ont pallié l'absence d'un mécanisme permanent ont, quant à eux, donné la preuve de leur efficacité[318]. Ce n'est pourtant qu'au début des années 1990, avec la prolifération de conflits internes dévastateurs à travers le continent dans le contexte de l'après-guerre froide, que les Etats africains ont décidé de matérialiser cette stratégie en substituant à l'approche *ad hoc* un cadre permanent opérationnel et structuré.

C'est dans le prolongement de cette stratégie que le Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits a été mis en place avec pour objectifs, d'une part, de prévenir le risque d'éclatement de conflits latents ou potentiels et, d'autre part, de réunir les conditions propices à la gestion et à la résolution des conflits. Une telle stratégie devait, selon ses concepteurs, servir de complément à l'objectif de développement du continent qui était constamment entravé par la multiplication des conflits inter et intra-étatiques.

Ce nouveau mécanisme, qui a constitué une première sur la scène africaine et internationale, a non seulement permis aux pays africains de donner un contenu concret à la « culture de la paix » qui représente une aspiration forte pour l'ensemble de leurs peuples, mais a surtout donné à l'Afrique l'occasion de capitaliser une expérience non négligeable dans la quête collective de recherche de solutions durables aux conflits.

En réalité, la transformation du mécanisme, et en particulier de son Organe central, en Conseil de paix et de sécurité s'inscrit dans le cadre d'une mutation institutionnelle plus large, décidée à Syrte (Libye) en septembre 1999 et visant à transformer l'OUA en UA. En effet, au moment où ils commençaient à s'engager concrètement dans ce processus de transformation, les chefs d'Etat ont, lors du sommet de l'OUA à Lusaka en juillet 2001, adopté une décision visant à conserver dans un premier temps le mécanisme comme un organe de l'Union, conformément à l'article 5.2 de l'Acte constitutif de l'Union africaine. Ils ont toutefois demandé au Secrétaire Général d'initier une réflexion qui devait aboutir en fin de parcours à la révision

[317] OUA (1993), p.6.
[318] *Ibidem*, p.12-21. A titre d'exemples, il convient de citer la Commission *ad hoc* sur le différend algéro-marocain qui a fonctionné de 1963 à 1967, le Comité *ad hoc* sur les différends inter-africains créé en juillet 1977 qui a notamment réglé le conflit entre l'Ouganda et la Tanzani, le Comité des bons offices des huit sur le différend Somalie-Ethiopie créé par la dixième session ordinaire de la Conférence en mai 1973, la Commission *ad hoc* présidée par le président Kenyatta envoyée en 1964 au Congo (Léopoldville), au Congo (Brazzaville) et au Burundi, ou encore le Comité permanent sur le Tchad dans les années 1980.

des structures, des procédures et des méthodes de travail de l'Organe central, y compris la possibilité de modifier son appellation.

Cette réflexion a abouti à l'élaboration et à l'adoption du protocole relatif à la création du CPS lors de la première session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union africaine à Durban (Afrique du Sud) le 9 juillet 2002. Bien que celle-ci ait suscité l'enthousiasme et l'adhésion de l'ensemble des Etats membres, le Conseil a également été source de plusieurs interrogations, notamment celle de savoir en quoi il différait de l'Organe central, s'il représentait un simple prolongement de ce dernier ou s'il pouvait constituer une réplique du Conseil de sécurité des Nations unies.

A. Le Conseil de Paix et de Sécurité : principe de fonctionnement, mandat et composition.

Le CPS dispose de principes de fonctionnement et d'un mandat clairement définis. Sa composition est le résultat de pré-sélections de candidatures opérées au niveau de chacune des sous-régions qui, dans un deuxième temps, n'ont en quelque sorte été qu'« enregistrées » au niveau continental. Le déroulement des premières élections constitue clairement un indicateur supplémentaire des rapports de force actuels au niveau de chaque sous-région.

L'essence même du CPS se trouve caractérisée par l'assouplissement de certains principes et par l'apparition de nouveaux concepts. C'est ainsi que l'application stricte du principe de non-ingérence dans les affaires internes des Etats membres, déjà inscrit à l'article III de la charte de l'OUA et repris à l'article 4.g de l'Acte constitutif, représentait le facteur de blocage essentiel et expliquait en grande partie l'impuissance du Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Deux facteurs au moins ont, semble-t-il, contribué à l'assouplissement du principe de non-ingérence pour laisser une plus grande place au devoir de non-indifférence ouvrant ainsi la possibilité à l'organisation panafricaine d'intervenir dans les affaires internes des Etats membres dans des conditions strictement définies aux articles 4.h et 4.p de L'Acte constitutif[319]. Ces deux facteurs ont trait à l'affirmation de la notion d'« ingérence humanitaire », qui se justifie notamment, d'une part, par les violations massives des droits de l'homme et, d'autre part, par la démission ou l'impuissance de l'ONU face au génocide rwandais et au conflit somalien[320].

[319] Plusieurs travaux de réflexion ont été menés dans le cadre de l'OUA/UA, en particulier OUA (2002b).
[320] Voir dans ce sens Engberg (2002), p.26-27.

1. Principe de fonctionnement et mandat assigné.

La qualité de membre, la durée du mandat, la périodicité des réunions, le niveau de représentation, les règles de convocation ainsi que le mandat assigné ont été clairement définis à la fois dans le protocole relatif à la création du CPS et dans son règlement intérieur[321].

Comme tout organe institutionnel, le CPS fonde bien évidemment son action sur des principes. Ceux qui lui ont été attribués par les pays africains sont évoqués à l'article 4 du protocole, à savoir :

- le règlement pacifique des différends et des conflits ;
- la réaction rapide aux situations de crises ;
- le respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme ;
- l'interdépendance entre paix, sécurité et développement ;
- le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des Etats membres ;
- la non-ingérence ;
- l'égalité souveraine des Etats ;
- le respect des frontières héritées de la colonisation ;
- le « droit d'ingérence » reconnu à l'Union en cas de violation massive des droits de l'homme ou de menace à la paix.

Les principes qui guident l'action du CPS sont l'expression d'un compromis et d'une « ambiguïté constructive » qui a permis aux Etats africains de construire un consensus autour de deux approches anti-nomiques : « *la non-ingérence d'un Etat membre* dans les affaires intérieures d'un autre Etat membre » (article 4.f du protocole) et « *le droit de l'Union d'intervenir* dans un Etat membre dans certaines circonstances graves […] » (article 4.j du protocole).

Qui plus est, les fonctions du CPS, clairement énumérées à l'article 6 dudit protocole, peuvent être résumées comme suit :

- la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité ;
- la prévention, la gestion et le règlement des conflits ;
- la consolidation des processus de paix et la reconstruction post-conflit ;

[321] Ledit protocole est entré en vigueur le 26 décembre 2003, après avoir été ratifié par le nombre requis d'Etats membres, à savoir 27. Au 30 mai 2003, 39 Etats membres avaient signé le protocole et 6 l'avaient ratifié. Mi-mai 2004, 32 Etats membres l'avaient ratifié. Voir UA (2003), p.26-28.

- l'action humanitaire et la gestion des catastrophes.

Pour mener à bien son action et les missions qui lui ont été dévolues, le CPS dispose de pouvoirs énoncés à l'article 7 du protocole, à savoir :

- l'anticipation, la prévention et le règlement des conflits ;
- l'intervention dans le cadre d'une opération de maintien de la paix ;
- les sanctions contre toute menace ou atteinte à la paix ;
- la mise en œuvre de la politique de défense commune ;
- la lutte contre le terrorisme ;
- la coopération avec les mécanismes régionaux et les Nations Unies dans la préservation et le maintien de la paix.

La périodicité des réunions permet d'assurer une certaine continuité : au niveau des ambassadeurs, « aussi souvent que nécessaire, mais au moins deux fois par mois » ; au niveau des ministres ainsi qu'à celui des Chefs d'Etat et de Gouvernement, « au moins une fois par an, respectivement » (article 2 du règlement intérieur). La réunion annuelle au niveau des Chefs d'Etat vise à la fois à montrer l'intérêt certain des dirigeants africains à la gestion de ces conflits et à donner plus de crédibilité aux décisions en leur conférant plus d'impact sur les plans politique et médiatique. En réalité, le CPS reste, en quelque sorte, en « session permanente » dans la mesure où il peut être saisi à tout moment face à une situation d'urgence.

La tenue des réunions à huis clos et le fait que les pays concernés par le conflit inscrit sur l'agenda de la réunion présentent leur cas au début de la séance, et ce avant de se retirer, permettent aux membres du CPS de débattre et de délibérer en toute liberté et en toute responsabilité (article 8.9 du protocole et 15.1 du règlement intérieur).

A cela s'ajoute le fait que le CPS est marqué par le choix de l'absence de membres permanents et d'un pouvoir de veto pour conférer aux décisions prises un caractère consensuel et démocratique.

Or, il existe une dimension mimétique importante dans les institutions et les règles de l'Union africaine par rapport à l'Union européenne et aux Nations Unies. Il semble que, dans une certaine mesure, le CPS est *de facto* d'inspiration onusienne car la double composante « membres permanents/membres non permanents » se reflète d'une certaine manière dans sa

composition et son fonctionnement avec la possibilité pratique d'exercer une certaine permanence par la prolongation de la durée d'occupation de son siège.

A ce titre, il convient de préciser qu'au cours des consultations préalables, certains Etats, avec pour chef de file le Nigeria, avaient préconisé une composition comprenant cinq membres permanents et dix membres non permanents. C'est à cette occasion que le président de la République du Mali de l'époque, Alpha Oumar Konaré[322], avait proposé la formule d'un « Conseil de médiation et de sécurité, sorte de Conseil de sécurité de l'Union africaine, doté à la fois de membres permanents sans droit de veto et de membres non permanents » au motif que « nous devons reconnaître que, dans toute entreprise commune, il y a une locomotive et des wagons ; il nous faut admettre qu'il y a des pays leaders dont la part dans répartition des responsabilités devrait être plus grande que celle des autres. Ceci est une réalité. Nous devons envisager cette démarche dans une vision démocratique et non de gendarme, et la traduire en comportement pour avancer vers la réalisation de nos objectifs majeurs [323]». Les plus petits Etats s'étaient quant à eux ardemment opposés à l'idée de « membre permanent » en alléguant le fait que le partenariat des pays africains dans le domaine de la gestion et du règlement des conflits devait plutôt avoir pour fondement les principes de solidarité, d'égalité et de souveraineté nationale. L'Afrique du Sud a alors proposé un compromis articulé autour de mandats de cinq ans immédiatement renouvelables et de mandats de trois ans basés sur le principe de la rotation, donc non immédiatement renouvelables. La formule finalement retenue lors du sommet de Durban a été des mandats de trois ans et de deux ans fondés sur le principe de rotation. Son avantage réside dans la satisfaction des Etats qui défendaient le principe d'égalité et dans l'assurance pour tout Etat d'une participation au CPS à un moment donné. Son inconvénient, selon les grands Etats, se trouve dans la possibilité de voir le CPS composé exclusivement de pays petits et pauvres, ce qui risquerait d'affaiblir l'organe à cette période donnée.

Deux facteurs ont, néanmoins, joué *in fine* contre l'existence de membres permanents au sein du CPS : premièrement, les pressions actuelles pour une recomposition du Conseil de sécurité des Nations Unies[324] ; deuxièmement, l'opposition vigoureuse des « petits Etats » africains à

[322] Président de la Commission de l'Union africaine depuis juillet 2003.
[323] Allocution d'Alpha Oumar Konaré, président de la République du Mali au XXXVIIe sommet de l'OUA, Lusaka, 9-11 juillet 2001, p.8-9.
[324] C'est-à-dire notamment le besoin de représentation de toutes les régions du monde pour la gestion d'une sécurité globale, d'où la réclamation d'un siège pour l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine respectivement ou encore la nécessité de prendre en compte les changements intervenus depuis 1945.

accepter le statut de membres permanents par crainte de cautionner l'octroi de pouvoirs exorbitants à certains Etats. Les « petits Etats » se montrent, certes, peut-être jaloux du mandat de trois ans qu'ils espèrent pouvoir obtenir un jour, mais ils savent également que ces « grandes puissances » potentielles présentent plus d'une fragilité, en particulier leur absence de consensus politique interne, leur risque de partition ethnique et leur fragilité sur le plan économique.

Il est toutefois intéressant de noter que les « grands Etats » africains qui ambitionnaient de manière tacite des sièges de membres permanents ont tous bénéficié d'un siège pour une durée de trois ans. Ce résultat traduit donc le positionnement des « grands » dans les « résidus de la permanence », en d'autres termes dans le bénéfice de la durée du mandat le plus long. Au demeurant, la possibilité offerte par les textes aux Etats de renouveler leur mandat pour une seconde fois et celle qu'ils pourraient s'octroyer en pratique de faire élire leurs propres alliés lorsqu'ils ne sont eux-mêmes pas éligibles renforcent une certaine permanence.

Pour autant, cette permanence n'est absolument pas automatique. Les Etats avides d'un tel privilège devront montrer leur capacité à construire un consensus autour de leur vision politique et militaire avec d'autres Etats dans leur sous-région respective, surtout avec leurs alliés. Leur difficulté majeure résidera probablement dans la grande volatilité des alliances à travers l'ensemble du continent.

En fait, le choix de l'absence d'un pouvoir de *veto* relève, au moins, de deux considérations selon lesquelles un tel droit aurait été plutôt dommageable : premièrement, la manipulation à leurs propres fins de ce droit par certains Etats ; deuxièmement, la particularité des conflits du continent, à savoir l'implication de certains pays africains dans les situations conflictuelles de leurs voisins, voire leur complicité dans leur maintien ou leur aggravation.

En outre, le mandat du CPS a été clarifié et élargi pour inclure toutes les étapes des situations conflictuelles :

- un système d'alerte des situations de crises potentielles ;
- des activités de prévention, de gestion et de règlement des conflits ;
- la reconstruction post-conflit comprenant le désarmement, la démobilisation et la réintégration des combattants ;
- l'appui à la bonne gouvernance et le soutien aux élections libres.

Deux types d'interventions de l'Union sont prévues avec ou sans composante militaire : d'une part, le droit d'intervention de l'UA dans un Etat membre sur décision de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement dans certaines situations graves de violations des droits de l'homme comme les crimes de guerre, les génocides et les crimes contre l'humanité (article 4.h de l'Acte constitutif) ; d'autre part, le droit des Etats membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité (article 4.j de l'Acte constitutif).

Il est également prévu d'apporter une plus grande attention à la maximisation de l'utilisation des ressources des puissances sous-régionales.

Outre l'assistance technique qui lui sera apportée par la Commission de l'UA, le CPS bénéficiera de l'appui des mécanismes opérationnels suivants :

- le « groupe des sages », composé de cinq personnalités africaines nommées, pour une période de trois ans, par la Conférence de l'Union. Il aura, notamment, pour mission de fournir des services consultatifs au CPS et au président de la Commission sur les questions touchant au maintien et à la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique (article 11 du protocole) ;
- le Système continental d'alerte rapide, qui sera constitué d'un centre d'observation chargé de la collecte et de l'analyse des données permettant de mieux suivre l'évolution des conflits sur le continent et de recommander la meilleure action à prendre (article 12 du protocole) ;
- la Force africaine pré-positionnée ou Force africaine en attente qui sera, pour sa part, constituée de cinq brigades, à raison d'une brigade par région, en vue d'un éventuel déploiement rapide (article 13 du protocole). La mise en place progressive de ces brigades devra s'achever, au plus tard, en juin 2010 ;
- le Fonds de la paix, destiné à financer les missions de maintien de la paix, ainsi que toute autre activité opérationnelle liée à la paix et à la sécurité en Afrique. Il sera essentiellement alimenté par des prélèvements sur le budget ordinaire de l'Union, par des contributions volontaires des Etats membres et par d'autres sources africaines et extra-africaines (article 21 du protocole)[325].

[325] Voir aussi Cilliers (2003), p.6-8. Le module d'alerte précoce est basé sur des indicateurs politiques, économiques, sociaux, militaires et humanitaires clairement définis et acceptés, et les résultats des analyses permettront de déterminer les actions politiques à prendre rapidement par le CPS afin d'éviter que les situations de crise potentielle ne dégénèrent en conflits ouverts. Le « Conseil des sages » pourra jouer le rôle d'un forum rassemblant la force morale de personnalités africaines éminentes dans la prévention et la résolution des conflits (d'anciens chefs d'Etat qui ont montré une direction exemplaire et une intégrité personnelle alors qu'ils étaient

2. Critères de sélection et élection des membres du CPS.

Lors de la Conférence de Maputo en juillet 2003, les chefs d'Etat et de Gouvernement ont constaté l'impossibilité de respecter le calendrier pour l'adoption des termes du règlement intérieur du CPS, en ce qui concerne les modalités d'élection de ses membres ainsi que pour l'élaboration des textes relatifs à son fonctionnement. Les chefs d'Etat et de Gouvernement africains ont, de ce fait, donné au Conseil des ministres le soin de procéder aux élections des membres du CPS.

Ces membres sont présélectionnés au niveau sous-régional, puis les candidatures retenues sont soumises au Conseil exécutif de l'Union africaine pour élection[326]. L'idée sous-jacente à l'adoption du principe de consultations et d'arrangements préalables au niveau des cinq sous-régions peut s'expliquer par le souci des Etats membres de respecter une tradition bien ancrée au niveau des institutions régionales et internationales, de facilité le processus de sélection des candidats au CPS et de responsabiliser les sous-régions dans les choix retenus.

Cette formule de présélection a été timidement combattue par plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest qui ont proposé de ne pas opérer de sélection préalable au niveau des sous-régions et d'organiser directement des élections au niveau continental au motif que, d'une part, les pays remplissant les qualifications spécifiques requises étaient de notoriété publique au niveau sous-régional et que, d'autre part, ces présélections constituaient une perte de temps.

Ces « ententes préalables » au niveau sous-régional ont eu pour résultat de faciliter les élections au niveau continental tout en permettant certains « marchandages » dans la mesure où c'est uniquement à ce niveau que les solidarités sont les plus à mêmes de s'exercer car, dans le reste du processus électoral, c'est l'application des principes contenus dans le protocole qui prévaut (vote à bulletin secret). Il semble en tout cas que, dans plusieurs sous-régions, ce soit la négociation des « intérêts nationaux » respectifs qui ait prévalu sur l'intérêt continental lors des premières élections. Certains Etats ont indéniablement besoin d'avoir une prise politique sur les questions qu'ils jugent déterminantes pour leur intérêt national et leur intégrité territoriale. A cet égard, certains pays ont d'ailleurs allégué que des élections directes au niveau continental auraient permis des victoires plus fondées sur le mérite et plus justes car

---

en poste, des lauréats du prix Nobel de la paix, des spécialistes des questions continentales, des universitaires et des praticiens de haut niveau).

[326] UA (2004a), partie III : Modalités de sélection des membres.

la compétition aurait été plus large. En tout cas, les effets pervers de ces accords préalables n'avaient guère pu être anticipés. Ce n'est finalement que la pratique des premières élections qui a permis d'évaluer les avantages et inconvénients de tels compromis sous-régionaux.

La sélection des Etats membres au niveau des sous-régions est déterminée par un certain nombre de critères liés à leur volonté, à leur capacité et à leur disponibilité concernant la restauration de la paix et la préservation de la sécurité. Les critères ouvrant droit à la qualité de membre du CPS sont identiques pour les cinq sous-régions et ont été strictement définis à l'article 5.2 du protocole :

- l'attachement aux principes de l'UA ;
- la ratification du protocole du CPS ;
- l'absence de sanctions dans le cadre de l'UA ;
- la contribution aux initiatives afférentes à la résolution des conflits, aux missions de maintien de la paix et de la sécurité ainsi qu'à leur consolidation aux niveaux sous-régional et continental ;
- la contribution au Fonds de la paix et/ou à un fonds spécial créé pour un but spécifique ;
- le respect de la légalité constitutionnelle ainsi que le respect de l'Etat de droit et la préservation des droits de l'homme[327] ;
- la présence de missions permanentes auprès de l'UA et de l'ONU bien dotées en personnel et en moyens ;
- l'engagement et la capacité à assumer la qualité de membres du CPS.

La sélection opérée au niveau de chaque sous-région a été globalement respectée lors du choix des membres puisque les 45 Etats membres habilités à voter – les autres étant soumis à sanction[328] – ont élu les pays dont la candidature a été présentée par chacune de leur région respective pour un mandat de deux ou trois ans.

Théoriquement, les Etats ne disposent pas d'un pouvoir de blocage dans la mesure où le protocole définit un certain nombre de critères. En pratique, néanmoins, même s'il semble difficile d'opposer l'argument de la faiblesse à un pays candidat, rien n'empêche tout pays de

[327] Il convient de noter la subtilité de langage utilisée dans la mesure où le continent atteste d'un développement démocratique inégal.
[328] La République fédérale islamique des Comores, la Guinée Bissau, la République démocratique du Congo, la République centrafricaine, Sao Tomé et Principe, les Seychelles, la Somalie et le Libéria.

la sous-région de mettre en avant l'instabilité et le risque de changement de circonstances pour éliminer la candidature d'un Etat qui ne remplirait pas les critères requis.

Deux types de mandat, d'une durée respective de deux ou trois ans, pour les 15 membres siégeant au Conseil (article 5.1 et 5.2 du protocole relatif à la création du CPS[329]) ont été institués, d'une part, pour favoriser la continuité et le suivi des dossiers et, d'autre part, pour marquer la différence entre les pays influents et ceux qui le sont moins, tout en respectant les principes de rotation et de répartition géographique équitable. Une telle formule présente également l'avantage d'éviter le changement total des membres du CPS au terme des mandatures.

Les consultations et les élections ont ainsi permis de confier un mandat de :

- trois ans pour le Nigeria (Afrique de l'Ouest), l'Algérie (Afrique du Nord), l'Ethiopie (Afrique de l'Est), le Gabon (Afrique centrale) et l'Afrique du Sud (Afrique australe) ;
- deux ans pour le Ghana, le Sénégal et le Togo (Afrique de l'Ouest), la Libye (Afrique du Nord), le Kenya et le Soudan (Afrique de l'Est), le Cameroun et le Congo (Afrique centrale), le Lesotho et le Mozambique (Afrique australe).

Tout Etat membre du CPS a, au demeurant, la possibilité d'être réélu (article 5.3 du protocole), et ce, à la différence des membres non permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui ne peuvent exercer deux mandats consécutifs.

Les principes d'équité, de rotation et de répartition géographique ont fait l'objet de plusieurs débats. En effet, certains Etats estimaient que chaque sous-région devait être traitée de manière égale avec une allocation de trois sièges à chacune d'entre elles. Cette équité ne devait pas être uniquement mesurée en termes de grandeur géographique de la région, mais également en termes de capacité de contribution. D'autres Etats considéraient, quant à eux, que l'équité devait se mesurer proportionnellement au nombre d'Etat dans chaque sous-région. Cette deuxième catégorie d'Etats alléguait que la pratique au sein de l'organisation était traditionnellement basée sur l'équité régionale qui attribue plus de sièges aux sous-régions comprenant un plus grand nombre d'Etats. Ils ont donc proposé la formule suivante de distribution de 15 sièges : quatre pour l'Afrique de l'Ouest, trois pour l'Afrique centrale,

[329] Le choix de deux types de mandat a été fait après consultations et compromis entre chefs d'Etat lors du sommet de Durban en juillet 2002.

trois pour l'Afrique de l'Est, trois pour l'Afrique australe et deux pour l'Afrique du Nord[330]. Au demeurant, ils ont précisé que cette formule, en conjonction avec le principe de rotation, offrait une opportunité égale pour chacun des Etats membres de participer aux affaires de l'organisation. Nous retrouvons, en l'espèce, le dilemme classique de la plupart des organisations internationales, à savoir la concurrence des égalités qualitative (le poids réel) et quantitative (le nombre). Ainsi est-il loisible de rappeler que les Nations unies ont résolu cette question par le choix de la prédominance du poids au sein du Conseil de sécurité et par celle du nombre dans l'Assemblée générale.

Lors des débats relatifs à la composition du CPS, le groupe de pays de l'Afrique de l'Ouest a demandé un assouplissement du principe d'égalité en revendiquant l'octroi d'un siège supplémentaire au motif que l'Afrique de l'Ouest comptait 15 Etats alors que l'Afrique du Nord n'en comptait que 6. Le groupe d'Afrique du Nord a, alors, rétorqué que le principe d'égalité entre les groupes constituait un principe statutaire de l'Union africaine et que les pays composant ce même groupe, en dépit de leur faible nombre, contribuaient à hauteur d'un tiers des contributions. Une concession a finalement été faite par le pays du Nord à ceux de l'Ouest dans l'octroi d'un siège supplémentaire au sein du CPS, soit trois au lieu de deux. Il convient toutefois de noter la vigilance des pays du Nord qui ont insisté sur le fait qu'une telle concession ne pouvait en aucun cas être invoquée comme un précédent.

Dans la région d'Afrique du Nord, la présélection sous-régionale s'est déroulée de manière automatique dans la mesure où, au moment de l'élection, seuls deux pays réunissaient les conditions pour être éligibles à la qualité de membre, à savoir l'Algérie et la Libye, pour deux sièges à pourvoir, étant entendu qu'à l'époque, l'Egypte, la Mauritanie et la Tunisie n'avaient pas encore ratifié le protocole et que la République arabe sahraouie démocratique (RASD) n'avait pas exprimé sa candidature au CPS[331].

---

[330] Le continent africain est découpé en cinq sous-régions : Afrique du Nord (6 pays : Algérie, Egypte, Libye, Mauritanie, République arabe sahraouie démocratique, Tunisie) ; Afrique de l'Ouest (16 - 1, soit 15 pays : Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Léone, Togo) ; Afrique centrale (10 pays : Burundi, Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sao Tomé et Principe, Tchad) ; Afrique de l'Est (12 pays : Comores, Djibouti, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Madagascar, île Maurice, Ouganda, Seychelles, Somalie, Soudan, Tanzanie) ; Afrique australe (10 pays : Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Swaziland, Zambie, Zimbabwe). Il convient de préciser que la Mauritanie a demandé son transfert de la région de l'Ouest vers la région du Nord lors de la session ordinaire du Conseil exécutif tenue les 15 et 16 février 2004, demande qui a été entérinée par le Conseil.

[331] Pour mémoire, l'Algérie le 29 janvier 2003 et la Libye le 24 juin 2003. Au 17 février 2004, l'Egypte, la Mauritanie, la Tunisie et la République arable sahraouie démocratique n'avaient pas encore ratifié ledit protocole. Il convient de noter que le prestige du président Bouteflika et l'expérience accumulée par l'Algérie

L'Afrique centrale était handicapée par deux types de difficultés : premièrement, l'instabilité chronique de la sous-région ; deuxièmement, la mise sous sanction de trois pays sur neuf au moment des élections[332]. Seuls les pays restant hors sanction étaient en l'occurrence éligibles, c'est-à-dire le Burundi, le Cameroun, le Congo, le Gabon, la Guinée équatoriale et le Tchad. A cela s'ajoutait le fait que, depuis très longtemps, seuls quatre pays d'Afrique centrale représentaient la sous-région au niveau des Commissions et des comités consultatifs de l'OUA/UA[333] ainsi qu'aux réunions de l'Organe central. Il fut par conséquent proposé de reconduire les pays déjà présents au sein de l'Organe central, à savoir le Cameroun, le Congo et le Gabon. Le Gabon et le Cameroun ont également été élus en raison de leur stabilité par rapport au reste de la sous-région, le rôle de médiateur du président Omar Bongo dans plusieurs conflits, notamment en RDC, ayant constitué un atout supplémentaire pour le premier et la disponibilité de ressources humaines abondantes ayant joué en faveur du second. Le Congo, quant à lui, a bénéficié de la présidence de la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC[334]) qui comprend notamment un Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (COPAX) en charge des questions de paix et de sécurité[335].

En Afrique de l'Est, la présélection au niveau sous-régional s'est faite sans difficultés en raison du peu de candidats en compétition. Seuls quatre pays avaient adhéré au protocole au moment de la ratification, à savoir l'Ethiopie, le Kenya, le Soudan et le Rwanda. Après quelques consultations au niveau des ambassadeurs à Addis Abéba et des ministres des Affaires étrangères, le Rwanda a accepté de se retirer en contrepartie de l'assurance (certes tacite) de l'obtention d'un siège lors des prochaines élections. En tout cas, il semble que l'Ethiopie et le Kenya se soient entendus au niveau ministériel sur le fait que la première obtiendrait le mandat le plus long et que le second bénéficierait au moins d'un mandat plus

dans la résolution des conflits (Nord du Mali, Nord du Niger, Tchad/Libye, Ethiopie-Erythrée) ont indubitablement constitué une valeur ajoutée pour ce pays.

[332] A savoir la République centrafricaine, la République démocratique du Congo ainsi que Sao Tomé et Principe (ce dernier ne disposant pas, qui plus est, de représentation diplomatique à Addis Abéba). Le Tchad avait, quant à lui, régularisé ses arriérés courant 2003.

[333] En particulier le sous-comité consultatif des questions administratives, budgétaires et financières ; celui des programmes et Conférences ; le sous-comité chargé des réfugiés ; celui des contributions ; le sous-comité chargé de la gestion du Fonds spécial d'assistance d'urgence pour la sécheresse et la famine en Afrique ; le sous-comité permanent de la coopération afro-arable ; et celui sur les réformes des structures.

[334] A ne pas confondre avec la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC), regroupant exclusivement des Etats émettant le franc CPA d'Afrique centrale.

[335] Le COPAX est un mécanisme de promotion, de maintien et de consolidation de la paix et de la sécurité en Afrique centrale qui a été créé par la décision n° 001 Y/FEV/25/1999 de la Conférence au sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement des pays d'Afrique centrale réunie à Yaoundé le 25 février 1999. Il a pour but la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique centrale, ainsi que les autres actions de promotion, de maintien et de consolidation de la paix et de la sécurité dans la sous-région (article 2).

court en raison de leur intérêt direct partagé dans les processus de paix somalien et soudanais. En plus du soutien éthiopien, le Kenya aurait obtenu d'autant plus aisément un mandat de deux ans en raison du refus du Soudan de permettre à l'Ouganda d'être élu au motif de la présence d'une base arrière de rebelles ougandais en territoire soudanais.

Il convient également de se pencher de manière attentive sur le processus de sélection des membres du CPS qui s'est opéré en Afrique de l'Ouest dans la mesure où il illustre les critères de sélection qui ont été établis et préfigure des difficultés pouvant survenir lors de cette opération. En effet, sept pays étaient initialement candidats pour les quatre sièges à pourvoir au total, soit trois pour un mandat de trois ans à savoir le Nigeria, le Sénégal et le Mali, et quatre pour les trois mandats de deux ans à savoir le Ghana, le Togo, le Burkina Faso et la Gambie. Lors d'une réunion au niveau des ambassadeurs à Addis Abéba, le représentant du Ghana a proposé la candidature du Nigeria pour le mandat de trois ans. Le Mali, quant à lui, a voulu rester en compétition pour ce mandat, ce qui a eu pour résultat de créer une impasse eu égard à l'impossibilité de sélectionner une candidature. Celle du Nigeria a finalement fait l'unanimité, ce pays étant une puissance sous-régionale potentielle traditionnellement impliquée dans le maintien de la paix dans sa sous-région, en particulier dans les conflits du Liberia et de la Sierra Leone, dans le cadre de la CEDEAO. Suite à des contacts de haut niveau, le Sénégal accepta de joindre le groupe des candidats pour le mandat de deux ans. Au moment de la présélection pour ce mandat, cinq pays se sont portés candidat avec pour instruction de leur capitale de « soumettre leur candidature et de ne pas se retirer » de sorte qu'aucune décision ne put être prise au niveau des ambassadeurs. Les cas du Mali et de la Gambie furent, quant à eux, résolus au niveau des ministres de la sous-région (CEDEAO) par souci de flexibilité et de partage par rapport aux postes de la Commission. Ces deux pays détenaient en effet déjà deux postes clés au sein de la Commission de l'Union, à savoir respectivement le poste de président de la Commission (Alpha Oumar Konaré) pour le Mali et celui de commissaire aux affaires politiques (Julia Dolly Joiner) pour la Gambie. Le Ghana restait donc *ipso facto* le seul pays candidats anglophone parmi les cinq encore en lice, ce qui lui a permis d'être retenu pour le mandat de deux ans. Le Sénégal fut sélectionné à l'issue du premier tour de scrutin. Puis, le Togo l'emporta au tirage au sort, et ce après trois matchs nuls face au Burkina Faso.

Enfin, en Afrique australe, la sélection au niveau sous-régional s'est faite sur la base d'un consensus entre Etats concernant la qualité de membre du CPS. La seule difficulté à laquelle

les Etats ont dû faire face était celle de l'appartenance à des organisations sous-régionales composées de pays relevant de sous-régions différentes par référence au découpage de l'UA. En effet, trois Etats membres de l'UA appartiennent à la SADC, tout en étant répertoriés dans d'autres sous-régions que l'Afrique australe[336]. Les Etats de la sous-région ont trouvé, au moment des élections, une solution temporaire au problème de cette dualité dans la formation d'une troïka des candidats éligibles à la qualité de membre du CPS qui fut composée de l'Afrique du Sud (en tant que président en exercice de la SADC)[337], du Lesotho (en qualité de prochain président et rapporteur en exercice de cette même organisation) et du Mozambique (en tant que président sortant de la SADC et président en exercice de l'UA). Cette question de dualité d'appartenance à des organisations devra être tranchée au niveau continental pour éviter toute tension inutile au niveau régional. A cet égard, l'UA a prévu d'organiser un débat sur la composition des sous-régions avec les pays concernés afin qu'ils choisissent la région au sein de laquelle ils tireront le plus grand bénéfice.

B. La portée de l'action du CPS.

Une première évaluation de l'action du Conseil de paix et de sécurité

Il est certes prématuré d'évaluer l'action du CPS, son installation récente (mai 2004) limite objectivement la portée de l'exercice. En réalité, ce qui compte dans cette perspective, c'est moins les résultats dans l'accomplissement des missions qui lui ont été assignées que les efforts et les initiatives déployés dans le cadre de sa mise en œuvre.

L'entrée en vigueur du protocole et son application ont tout de même soulevé diverses interrogations, comme le fait de savoir pourquoi certains Etats ne l'ont pas encore ratifié, comment faire cohabiter les responsabilités qui incombent respectivement au président en exercice de l'Union, au président de la Commission de l'UA et au président du CPS en matière de gestion des conflits ou encore si le débat parallèle sur la défense commune n'est pas de nature à affaiblir le consensus africain sur le rôle du CPS.

1. Evaluation de son action.

[336] La RDC appartient à l'Afrique centrale et l'île Maurice ainsi que la Tanzanie font partie de l'Afrique de l'Est.

[337] L'Afrique du Sud a *de facto* bénéficié de ses atouts « classiques », à savoir sa légitimité historique, son potentiel humain, logistique et militaire, sa contribution en troupes au sein de la mission de l'UA au Burundi (MIAB) ainsi que de son rôle de médiateur notamment dans le conflit en République démocratique du Congo, enfin d'une capacité contributive au sein de l'UA située au plafond.

La première réunion ministérielle du CPS a été convoquée le 15 mars 2004, à l'occasion de la quatrième session ordinaire du Conseil exécutif de l'Union, après l'élection de ses 15 membres. Une vingtaine de réunions ont eu lieu au niveau des ambassadeurs en l'espace de dix mois, auxquelles il faut ajouter une réunion au niveau ministériel (4 juillet 2004) et une autre au niveau des Chefs d'Etat et de Gouvernement (25 mai 2004)[338]. A la demande du président Omar Bongo dont le pays assure la présidence du CPS pour le mois de janvier 2005, une autre réunion au niveau des Chefs d'Etat et de Gouvernement sera tenu à Libreville (Gabon) les 10 et 11 janvier prochain. Il s'agit de la première réunion à ce niveau en dehors de la session inaugurale de mai dernier.

Le nombre relativement élevé des réunions du CPS dans un temps relativement court permet de relever que la périodicité prévue dans le protocole a été respectée, ce qui atteste de la détermination des Etats membres de conférer à cet instrument une importance toute particulière.

Au-delà de cet attachement au respect de la périodicité des réunions, les membres du CPS ont également marqué leur détermination à contribuer à la restauration de la paix sur le continent :

- en multipliant les initiatives de paix (renouvellement du mandat de la Mission africaine au Burundi –MIAB, envoi d'une mission d'information en RDC, soutien aux efforts visant à relancer le dialogue en Côte d'Ivoire, envoi de forces de protection, d'observateurs militaires et d'instructeurs de police civile au Darfour, pour la Mission de l'Union africaine au Soudan ;
- en montrant une plus grande rapidité dans l'examen des situations par 15 Etats « connus » et facilement mobilisables, qui vise à accélérer autant que faire se peut la prise de la décision ;
- en essayant de « bien faire » compte tenu de la volonté d'être réélus à l'issue de mandats relativement courts ;
- en favorisant des discussions plus franches qu'au sein de l'Organe central ;
- en désirant prendre des décisions et adopter des résolutions plutôt que de produire de simples communiqués comme dans le passé ;
- en ayant la volonté de donner plus de force et d'impact à ces décisions (il est loisible de citer à titre d'exemple leur insistance à maintenir la pression sur le Gouvernement burundais pour qu'il respecte les échéances électorales fixées) ;

[338] Voir UA (2004b, c).

- en organisant des activités pour le soutien à la paix et à la sécurité telle la « retraite » de réflexion des ambassadeurs africains à Addis Abéba et des hauts responsables de la Commission, qui s'est tenue au Cap du 1er au 4 mai 2004, sur le thème du « programme africain de paix et de sécurité ». Cette retraite était organisée autour des thèmes suivants : méthodes de travail du Conseil de paix et de sécurité ; rôle du NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique) dans la consolidation de la paix et du développement en Afrique ; mobilisation des ressources pour le Fonds de la paix de l'UA en vue de soutenir les initiatives africaines de paix et de sécurité ; création de la Force africaine en attente ; alerte rapide et réponse rapide ; relations entre l'UA et les CER, avec une attention particulière à la nouvelle architecture de paix et de sécurité. Un certain nombre de recommandations ont d'ailleurs été formulées sur la voie à suivre pour le renforcement de la capacité du CPS et de l'Union dans la promotion et le maintien de la paix et de la sécurité en Afrique[339] ;
- en mobilisant davantage le soutien financier des partenaires, particulièrement celui de l'Union européenne qui reste le partenaire privilégié de l'UA ;
- en impliquant de manière plus visible l'ONU dans la consolidation des initiatives de paix concernant le continent africain (par exemple, le déplacement de Kofi Annan au Darfour début juillet 2004).

Par ailleurs, la non-ratification du protocole par certains Etats ne tient pas tant à leur rejet de ses principes qu'à la lenteur des bureaucraties nationales et aux délais inhérents à la procédure de ratification par les parlements nationaux[340].

Cependant, les tâches sont clairement réparties entre les acteurs, à savoir : le président en exercice de l'Union dispose du pouvoir d'intervention dans n'importe quelle situation conflictuelle ; le président de la Commission de l'UA est en charge de la préparation et de l'organisation des réunions(préparation des briefings et des documents) ainsi que de leur mise en œuvre (rapports) ; enfin, le président du CPS quant à lui « préside » les réunions de cet organe.

[339] UA (2004c), p.9.
[340] En juin 2004, 33 Etats membres de l'UA sur 53 au total avaient ratifié le protocole, au 4 octobre ils étaient 36 à l'avoir fait et en décembre, 37. Les pays qui ne l'ont pas encore ratifié sont les suivants : le Botswana, la République centrafricaine, le Cap Vert, la Côte d'Ivoire, Djibouti, la République démocratique du Congo, l'Egypte, l'Erythrée, la Guinée Bissau, la Guinée, le Libéria, la Mauritanie, les Seychelles, la Somalie, le Swaziland et la Tunisie.

Enfin s'est posée la question du changement de la présidence du CPS pour une réunion en raison de l'intérêt direct du pays concerné sur l'agenda. C'est ainsi que le Soudan disposait théoriquement de la présidence du CPS pour le mois d'août 2004[341]. Or l'agenda de la 14e réunion en date du 9 août 2004 – à savoir l'examen de la situation au Darfour – concernait directement le Gouvernement soudanais. L'article 6.8 du protocole prévoit dans ce cas son remplacement par le membre du CPS suivant dans l'ordre alphabétique. En l'espèce, le Togo aurait donc dû se substituer au Soudan pour la tenue de cette réunion. Mais la présidence est finalement revenue à l'Algérie dans la mesure où le Togo n'était à l'époque représenté auprès de l'UA que par un chargé d'affaires, et non par un ambassadeur.

2. Difficultés inhérentes au CPS.

L'une des premières apories semble résider dans le fait que nombre de représentants permanents acquiescent facilement les rapports proposés par la Commission. Les membres du CPS paraissent d'ailleurs particulièrement dépendants des rapports produits par la Commission parce que la plupart des ambassades concernées ne sont pas encore prête matériellement pour un suivi très régulier et objectif des conflits africains.

En dépit de l'existence de bureaux de représentation et de bureaux de liaison[342], le CPS ne dispose pas encore de tous les moyens pour développer des informations objectives sur le terrain (il s'agit souvent d'informations rapportées soit de la presse internationale, soit des organisations non Gouvernementales, qui ne reflètent pas nécessairement la réalité sur le terrain ou des réalités contradictoires), ce qui ouvre la porte à toutes sortes de manipulations, de désinformations et d'instrumentalisations (par exemple, la reprise des hostilités au Sud-Kivu a été déclenchée à la suite d'allégations courant 2004 selon lesquelles il y aurait eu un nouveau massacre de Banyamulenge).

Certains diplomates africains allèguent à leur corps défendant que la convocation en urgence et par téléphone de la plupart des réunions du CPS ne leur donne pas le temps nécessaire pour se préparer convenablement et consulter leur Gouvernement afin d'établir une position ferme

[341] Les présidences du CPS ont été successivement attribuées au Mozambique (mi mars-avril 2004), au Nigeria (mai 2004), au Sénégal (juin 2004) et à l'Afrique du Sud (juillet 2004) suivant l'ordre alphabétique en langue anglaise.
[342] L'UA dispose de bureaux de représentation au Caire, à Conakry, à Lagos, à Lilongwé, à Nairobi, à Yaoundé, auprès des Nations unies à New York et à Genève ainsi qu'auprès de l'Union européenne à Bruxelles. Elle dispose également de bureaux de liaison pour ses missions au Sahara occidental, au Burundi, en Côte d'Ivoire, aux Comores, en Ethiopie, en Erythrée, au Libéria et au Soudan. Voir *supra*.

pouvant être proposée pour discussion lors de ladite réunion. A cela s'ajoute le fait que la plupart d'entre eux sont des « généralistes » qui ne disposent pas encore d'une connaissance approfondie des conflits concernés.

En tout cas, dans la plupart des réunions, le consensus privilégié par les ambassadeurs crée une situation d'apparente sérénité qui ne traduit pas nécessairement une unité de pensée. A cet égard, il est loisible de demander si le « suivisme politique » de certains ne l'emporte pas sur l'affirmation de propositions objectives et constructives. En effet, les représentants permanents des Etats semblent, sûrement par prudence, hésiter à susciter un réel débat de fond. Ils ont à cet égard certainement hérité d'une « vieille habitude » de l'OUA qui consistait à montrer une solidarité réciproque entre « frères africains » et craignent d'être à leur tour un jour condamnés. C'est ainsi que les Etats membres du CPS se sont limités à une simple condamnation de ce qui se passe en Côte d'Ivoire lors de la réunion du 27 mars 2004 ou encore qu'ils n'ont pas utilisé l'article 4.j du Protocole à l'encontre du Gouvernement soudanais dans la situation du Darfour.

Pour autant, le CPS semble déterminé à utiliser toutes les voies de recours possibles pour constituer une instance procédant par la persuasion, le dialogue, les échanges et la négociation. Viendra d'ailleurs bien le moment où le CPS devra engager sérieusement et de façon responsable le débat sur l'importante question des sanctions ou du moins sur les instruments à mettre en place pour contraindre les protagonistes à agir dans le sens de l'apaisement des tensions, du rétablissement de la confiance et de la mise en œuvre des engagements auxquels ils ont souscrit[343].

Une certaine absence de suivi et de mise en œuvre des décisions est au demeurant déjà visible. C'est ainsi que, lors de la réunion du 25 mai 2004, le CPS avait pris la décision de dépêcher une mission d'informations en Erythrée chargée de vérifier les allégations du Gouvernement soudanais selon lesquelles ce pays soutiendrait les rebelles au Darfour. Or le CPS a relevé, lors de sa réunion du 4 juillet 2004, que cette décision n'avait pas été mise en œuvre. Le risque que les décisions du CPS ne soient « pas prises au sérieux » par les Etats concernés est réel dans la mesure où ces derniers savent pertinemment que l'UA ne dispose pas encore des moyens matériels et financiers pour les exécuter. A cet égard, il convient de

[343] Une tendance dans ce sens semble se dégager comme l'atteste la décision prise par certains pays d'Afrique de l'Est le 5 juin 2004, lors du 21e sommet régional sur le Burundi, d'imposer des sanctions au mouvement d'opposition burundais, le Palipehutu/fln, s'il persistait dans son refus de se joindre au processus de paix.

mentionner que, lors de la deuxième réunion du CPS, le directeur du département Paix et sécurité de la Commission de l'UA, le Commissaire pour la paix et la sécurité de la Commission de l'UA, Said Djinnit, a déploré que, mis à part les pays contributeurs en troupe[344] et le Sénégal, les autres Etats membres de l'UA, en particulier les membres du CPS, n'avaient apporté aucune contribution à la MIAB en dépit des appels répétés du président de la Commission et de différents organes de l'UA.

Certains reprochent en outre au CPS d'agir avec moins de célérité et de profondeur que le Conseil de sécurité des Nations unies. La mise en place du secrétariat du CPS, prévue pour courant 2005, devrait pallier ce type d'insuffisances. Le secrétariat du CPS sera partie intégrante du département Paix et sécurité de la Commission de l'UA. Il sera composé d'analystes chargés de préparer les réunions (notamment en collectant des informations auprès des différents départements de la Commission et auprès des bureaux de l'UA présents sur le continent[345] et à l'ONU), d'attirer l'attention des membres du CPS sur des questions particulières et de tenir les minutes des réunions pour faciliter la rédaction d'un rapport annuel des activités dudit organe.

A cela s'ajoute le fait que le manque de capacités d'intervention aux niveaux politique, financier et logistique implique la nécessité d'un renforcement du partenariat avec l'Union européenne et les Nations unies. Le CPS se trouve, pour le moment, subordonné à l'aide financière et logistique de ces deux organisations. Le montage opérationnel et financier de la Commission de cessez-le feu et de la mission d'observation de l'UA au Darfour (MUAS) en constitue le premier exemple concret et servira donc, en quelque sorte d'« opération test ». A cet effet, le Fonds de la paix a été obligé de recourir surtout aux ressources extra-budgétaires de l'UA pour l'opération MUAS II[346], le Groupe de travail intégré pour le Darfour-GTID[347] et les pourparlers d'Abuja.

[344] A savoir l'Afrique du Sud, l'Ethiopie et le Mozambique.
[345] L'UA dispose de bureaux de représentation au Caire, à Conakry, à Lagos, à Lilongwé, à Nairobi et à Yaoundé. Elle dispose également de bureaux spécialisés pour ses missions au Burundi, en Côte d'Ivoire, aux Comores, en Erythrée, au Liberia et au soudan.
[346] MUAS II (en dollars US) : 15 037 593,98 (Canada), 100 604 794,44 (Union européenne), 1 000 000 (Allemagne), 22 080 000 (Royaume Uni), 750 000 (Norvège), 5 020 848,02 (Pays Bas), 40 386 485,05 (Etats Unis d'Amérique), 992 000 (France), 554 000 (Italie). Soit un total de contributions de 186 425 721,49 dollars US. Source : UA.
[347] GTID (en dollars US) : 750 000 (Danemark), 250 000 (Norvège), 1 250 000 (Pays Bas), 500 000 (Suède). Soit un total de contributions de 2 750 000 dollars US. Source : UA.

Section II : Le rôle des organisations sous-régionales africaines dans la prévention des conflits et la gestion des crises.

Les espoirs nés en Afrique à la fin de la guerre froide n'ont pas duré : la guerre apparaît dans les années 1990 comme un scénario de changement de pouvoir de plus en plus crédible. Sans chercher une spécificité proprement africaine, il convient de noter un contexte très particulier : une crise économique et de légitimité dans de nombreux Etats et une démocratisation souvent en trompe-l'œil.

Si la guerre strictement interétatique est un cas rare, on assiste plutôt à la constitution de systèmes de conflits comme en République démocratique du Congo (ex Zaïre) ou dans les pays du fleuve Mano (Sierra Léone, Libéria et Guinée) : ces guerres sont fondamentalement des guerres civiles mais ne peuvent être appréhendées que dans un cadre régional loin de traduire des « haines ancestrales », elles sont liées à des enjeux relevant de la « modernité » et de la globalisation[348] : en ce sens, elles appellent une réponse non seulement africaine mais aussi institutionnelle et internationale.

Paragraphe I : La fragilité des Etats en Afrique au sud du Sahara[349] : vers une approche régionale.

L'irruption des groupes armés sur la scène politique africaine est l'un des phénomènes les plus marquants de ces vingt dernières années. Sous prétexte de conquête du pouvoir par les armes – Voie obligée faute de possibilité d'y accéder par les urnes – les mouvements armés se sont progressivement arrogés des compétences réservées jusque là aux Etats. C'est le cas notamment de la conclusion, par ces groupes armés, des alliances transfrontalières, ou de nouer des liens informels avec des pouvoirs étrangers. Installés dans la durée, les groupes armés évoluent très vite entre banditisme et guérilla et mettent en place des circuits de financement basé sur les pillages et l'exploitation des richesses nationales. D'où l'idée des organisations sous-régionales de s'impliquer et de jouer un rôle positif en apportant une réponse institutionnelle dans la résolution des conflits armés.

[348] Voir Roland Marchal, « Anatomie des guerres en Afrique » in Questions Internationales, n°5, janvier-février 2004, pp.25.31.

[349] Voir Albert Bourgi, « Les groupes armés à l'assaut des Etats » in Questions Internationales, n°5, janvier-février 2004, pp.35.43.

A. Une réponse institutionnelle pour la résolution des conflits armés : le rôle de la CEDEAO.

Les Etats de l'Ouest africains (Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone et Togo) se sont lancés dans une dynamique de regroupement avec la création à Lagos, le 28 mai 1975, de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en vue de développer la coopération et l'intégration dans les domaines économique, social et culturel. Estimant que la paix, la sécurité et la stabilité sont des conditions préalables au développement économique et au progrès social, le Traité donne formellement la responsabilité de prévenir et de régler les conflits régionaux à la Communauté.

A l'initiative du Nigéria et du Togo, un Protocole de non-agression est signé lors du Sommet de Lagos, en août 1978 prescrivant aux Etats membres de « s'abstenir de menace et d'usage de force ou d'agression » les uns envers les autres et prévoyant que « toute dispute qui ne peut être réglée de manière pacifique entre les Etats membres sera soumise à un comité de la Communauté ». Ultérieurement, un Protocole concernant l'Aide mutuelle à la défense (PAMD) est signé par treize des seize Etats membres de la Communauté à Freetown en Sierra Leone le 29 mai 1981 et entré en vigueur cinq ans plus tard. Le PAMD engage les Etats membres de la CEDEAO par un traité collectif de défense qui accepte qu'une menace armée ou une agression contre l'un des Etats constitue une menace ou agression contre la Communauté et s'engage à donner une aide et une assistance mutuelle pour la défense. Le Protocole prévoit une réaction collective dans le cas où un Etat membre est victime d'un conflit armé intérieur. Dans ce cadre sont aussi créées les Forces armées alliées de la Communauté (FAAC).

1. Les structures pour la gestion des conflits.

En vue d'organiser les structures et les processus qui garantissent la consultation et la gestion collective des questions se rapportant à la sécurité régionale, les chefs d'Etat et de gouvernement de la Communauté adoptent le 10 décembre 1999 lors d'un sommet d'Abuja un Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité dans la sous-région.

En mai 2000, à Monrovia est officiellement lancé le Conseil de sécurité et de médiation du Mécanisme, qui peut autoriser toute forme d'intervention, y compris la décision de déployer des missions politiques et militaires, informer les Nations unies et l'Union africaine de ses décisions, fournir et réviser les mandats et nommer les commandants des forces. Le Conseil supervise les activités de plusieurs organismes :

La Commission pour la défense et la sécurité qui a pour fonctions d'examiner toutes les questions techniques et administratives et d'estimer les besoins logistiques pour les opérations de maintien de la paix.
Le Conseil des Sages, nommé par le Secrétaire exécutif pour promouvoir une diplomatie de prévention dans la région.
Le Centre d'observation et de contrôle d'alerte précoce qui est le cœur du Mécanisme d'alerte précoce de la CEDEAO avec quatre zones d'observation et de contrôle dans la sous-région.
L'ECOMOG, groupe de contrôle de la CEDEAO.

Le 19 juin 2004, lors d'une réunion de la Commission de la défense et de la sécurité de la CEDEAO à Abuja, les chefs d'état-major approuvent la création d'une force de 6 500 hommes qui pourra être déployée immédiatement dans la région en cas de troubles. Cette force doit comprendre un contingent d'intervention rapide de 1 500 soldats, appelé « corps expéditionnaire de la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), appuyé par un groupe complémentaire de 3 500 soldats. Les 1 500 autres soldats constitueront une force de réserve. La force aura la capacité d'intervenir en 30 jours, l'intégralité de la force pourra non seulement être opérationnelle en 90 jours, mais elle pourra également être autonome durant 90 jours.

2. Les missions de maintien de la paix de la CEDEAO.

La guerre civile inter-ethnique du Libéria, ouverte le 24 décembre 1989, consacre le rôle d'acteur dans le maintien de la paix de la CEDEAO.
Percevant la nécessité d'une composante militaire pour soutenir les efforts de négociation, les sept chefs d'Etat membres du Comité permanent de médiation de la CEDEAO réunis à Banjul en Gambie le 6 août 1990, décident de la création d'une force de maintien de la paix,

l'ECOMOG (ECOWAS ceasefire monitoring group) ou groupe de contrôle de la CEDEAO chargé du contrôle et de la mise en œuvre du cessez-le-feu), dirigée par le Nigeria, qui fournit l'essentiel des effectifs.
Durant sa présence au Liberia, onze pays de la sous-région participent également à la Force, ainsi que deux pays d'une autre sous-région de l'Afrique et elle a compté jusqu'à 20 000 hommes, au plus fort de sa présence en 1994.
Elle réussit à ramener la paix dans le pays en 1997, après avoir mené à bien le désarmement des combattants et l'organisation d'élections qui voient la victoire de l'ancien chef de guerre Charles Taylor. Une présence est maintenue dans le pays pour observer la destruction des armes utilisées par les différentes factions durant la guerre civile. Les derniers soldats de la force ouest-africaine quittent le Liberia en octobre 1999, après avoir contribué au retour à la paix.
Cette opération a été un des jalons dans la coopération de l'ONU avec une organisation régionale, puisque après l'accord de paix de Cotonou du 25 juillet 1993, c'est l'ECOMOG qui est chargée de la mise en œuvre des différentes étapes du règlement, la MONUL (Mission des Nations unies au Libéria), créée le 22 septembre 1993 pour appuyer ses efforts étant chargée de la vérification et du contrôle. La MONUL est la première mission de maintien de la paix entreprise par l'ONU avec une mission de paix déjà mise sur pied par une autre organisation. Elle achève sa mission en septembre 1997.

En 1997, la CEDEAO élargit le mandat de l'ECOMOG à la Sierra Leone, voisine du Liberia et également en proie à la guerre civile depuis 1991. Son siège est transféré de Monrovia à Freetown. Un Accord de paix est signé à Lomé le 7 juillet 1999 entre le gouvernement légitime, les rebelles du Front révolutionnaire uni (RUF) et les membres de la junte militaire (AFRC) de Sierra Leone, l'ECOMOG renforce ses troupes jusqu'à 15 000 hommes et est chargée de la mise en œuvre des termes de l'accord. Le programme de désarmement, démobilisation, et réintégration commence le 20 septembre 1999 avec l'ouverture de centres de collecte d'armes, de centres de démobilisation, et de centres de stockage d'armes. La mise sur pied de cette opération de maintien de la paix a fait l'objet d'une coopération entre l'ONU et la CEDEAO et surtout entre l'ONU et le Nigeria, principal fournisseur de troupes à l'ECOMOG en Sierra-Leone. La mission s'achève en mai 2000, cédant la place à une Mission de l'ONU (MNUSIL), à laquelle quelque 3 500 soldats du contingent nigérian sont intégrés.

L'ECOMOG a également joué un rôle en Guinée-Bissau où le Président Vieira lui a demandé en 1998 d'intervenir pour réprimer une rébellion dirigée par le chef des forces armées, le Brigadier Ansumane Mané. Le premier cessez-le-feu du 26 juillet 1998 a été suivi d'un accord de paix signé le 1er novembre à Abuja, prévoyant que 600 membres des forces de l'ECOMOG surveilleraient le retrait des soldats guinéens et sénégalais, et effectueraient le contrôle des élections. Mais cela n'a pas empêché le renversement du Président Kumba Yala par un coup d'état le 14 septembre 2003. La Guinée-Bissau a alors été menacée d'expulsion de la CEDEAO, aux termes du Protocole de la CEDEAO sur la bonne gouvernance et la Démocratie, et la déclaration de l'Union africaine d'Alger sur les changements institutionnels.

La CEDEAO a été également amenée à intervenir en Côte d'Ivoire, confrontée à une rébellion militaire depuis septembre 2002. Une réunion du Conseil de médiation et sécurité du mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement et la sécurité s'est tenue le 26 octobre et a donné son accord pour le déploiement des troupes pour contrôler le cessez-le-feu le 17 octobre 2002.

Environ 1 400 hommes provenant du Ghana, du Togo, du Bénin, du Niger et du Sénégal, regroupés au sein de la **MICECI (Mission de la CEDEAO en Côte d'Ivoire)** ont été chargés à partir de janvier 2003, aux côtés de 4 000 soldats français de l'Opération Licorne de surveiller le cessez-le-feu conclu en France à Marcoussis le 24 janvier 2003 entre les forces loyalistes et ex-rebelles qui ont pris les armes contre le président Laurent Gbagbo. Le gros des troupes de la MICECI était déployé le long d'une « zone de confiance » démilitarisée, qui coupe la Côte d'Ivoire d'est en ouest, pour séparer les belligérants.

Le 28 février 2004, le Conseil de sécurité des Nations unies a voté, en faveur de l'intégration de ces forces, ainsi que de celles de **la MINUCI (Mission des Nations unies en Côte d'Ivoire)**, présente dans les pays depuis le 13 mai 2003, au sein de **l'ONUCI (Opération de l'ONU en Côte d'Ivoire)**, créée par la résolution 1528 afin d'encadrer le processus de réconciliation issu des accords de paix de Marcoussis.

La mission de l'ONUCI a débuté officiellement le 4 avril 2004.

Taylor a signé, le 17 juin 2003, un accord de cessez-le-feu avec le LURD (mouvement « les Libériens pour la réconciliation et la démocratie »). Pour appuyer la mise en œuvre de l'Accord, le Conseil de sécurité a autorisé le 1er août, par la résolution 1497, la mise en place d'une force multinationale (ECOMIL) qui, déployée le 4 août, était dirigée par la CEDEAO et chargée de veiller à l'instauration et au maintien de la sécurité et de préparer la mise en place d'une force des Nations unies. L'ECOMIL était composé de 3 563 troupes provenant du

Nigeria, du Mali et du Sénégal. Le 19 septembre 2003, la Mission des Nations unies au Libéria (MINUL) a été créée et a remplacé l'ECOMIL le 1er octobre 2003.

B. Une réponse décentralisée au profit d'organismes de coopération et de développement.

1. La C.D.A.A. (Communauté de développement d'Afrique australe) (SADC).

Le Traité créant la CDAA, qui succède à la CCDAA (Conférence pour la coordination du développement en Afrique australe) a été signé le 17 août 1992 à Windhoek et est entré en vigueur le 30 septembre 1993. La SADC est composée de 14 pays : Afrique du Sud, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, République démocratique du Congo, Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe. Soucieuse de jouer un rôle dans la coopération régionale en matière de sécurité, la médiation dans les conflits et la coopération militaire, l'Organisation a lancé lors d'une réunion des ministres des affaires étrangères et de la défense à Gaborone au Botswana le 28 juin 1996, le projet de création d'un Organe sur la politique, la défense et la sécurité qui ambitionne de développer une capacité régionale de maintien de la paix. Le projet a été finalisé en août 2000 au sommet de Windhoek, et le Protocole portant création de l'Organe adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement de l'organisation à Blantyre, au Malawi en 2001. Neuf ratifications sont nécessaires pour qu'il entre en vigueur.
En complément du Protocole, un Pacte de défense mutuelle a été signé le 26 août 2003 à Dar es Salaam en Tanzanie nécessitant également neuf ratifications pour entrer en vigueur.

La CDAA a joué un rôle actif dans le maintien de la paix avec l'intervention militaire au Lesotho. Après les élections du 21 mai 1998, le pays est en proie pendant plusieurs mois à des manifestations de l'opposition qui conteste les résultats des élections. Le gouvernement du Lesotho demande l'intervention d'une force de la CDAA pour empêcher un coup d'Etat. L'opération Boleas débute le 22 septembre 1998, composée de troupes sud-africaines et du Botswana et parvient à rétablir l'ordre. Les troupes quittent le pays en mai 1999, laissant sur place une petite unité chargée de l'entraînement et de la formation de la LDF (force armée du Lesotho).

Pendant la même période, en août 1998, la CDAA s'est trouvée engagée en République démocratique du Congo quand trois de ses Etats membres, Angola, Namibie et Zimbabwe, ont décidé d'intervenir dans le pays suite à la demande d'une assistance militaire du président Kabila pour contrer les forces rebelles. Mais cette intervention d'une partie des ses Etats membres n'a pas fait l'unanimité au sein de l'organisation, malgré le soutien qu'elle apporta au processus de paix, après la signature des accords de paix singés à Lusaka le 10 juillet 1999. L'ONU envoie une force, la MONUC (Mission des Nations unies en République démocratique du Congo), déployée en novembre 1999, chargée de la mise en œuvre globale des accords.

2. La C.E.E.A.C. (Communauté économique des Etats d'Afrique centrale).

La CEAAC a été créée le 18 octobre 1983 par les membres de l'UDEAC et les membres de la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL) (Burundi, Ruanda et le Zaïre – ainsi nommé à l'époque), ainsi que Sao Tomé-et-Principe.
La CEEAC fonctionne dès 1985 mais est restée inactive pendant une grande partie des années quatre-vingt dix. Lors d'un sommet à Libreville le 6 février 1998 les chefs d'Etats présents s'engagent à faire renaître l'organisation et à prendre la responsabilité de la paix et la sécurité dans la sous-région.
La conférence qui suit à Malabo en 1999 identifie comme priorité « le développement des capacités pour maintenir paix, sécurité et stabilité, conditions essentielles à un développement économique et social ».

Lors de la 10ème Conférence ordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement qui a eu lieu à Malabo en juin 2002, ont été adoptés les règlements du Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique Centrale (COPAX), chargé de la promotion, de la maintenance et de la consolidation de la paix et de la sécurité en Afrique centrale. Les organes techniques du Conseil sont un Système d'alerte avancée pour l'Afrique centrale (MARAC) qui rassemble et analyse les informations pour une alerte avancée et la prévention de crises.
La **Commission pour la Défense et la Sécurité (CDS).** Son rôle est de planifier, d'organiser et de donner des conseils aux entités prenant des décisions dans la communauté afin de mettre en œuvre des opérations militaires si besoin.

La **Force multinationale de l'Afrique centrale (FOMAC),** force non permanente constituée de contingents militaires des Etats membres dont le but est de mettre en place et d'assurer les missions pour la paix, la sécurité et l'aide humanitaire.

La 11ème conférence qui s'est tenue à Brazzaville en janvier 2004, a avalisé les ratifications suffisantes pour que le Protocole relatif à l'établissement de la COPAX puisse entrer en vigueur.

Les activités de la CEEAC en faveur de la paix sont surtout des activités de formation. En janvier 2000, le Gabon a organisé un exercice régional de maintien de l'ordre, « Gabon 2000 » dans le but d'augmenter les capacités des Etats membres de la CEEAC dans les champs de maintien de la paix et la prévention des conflits et leur contrôle. Cet exercice représente une application directe du concept français RECAMP (Renforcement des Capacités Africaines au Maintien de la Paix).

Mais l'organisation tend vers un rôle plus actif puisque lors d'une réunion des ministres de la défense des pays membres de la Communauté en décembre 2004, le projet de mise en place d'un état-major régional chargé de « garantir un climat de paix et de sécurité en Afrique centrale » est mis à l'ordre du jour. Cet état-major régional aura pour tâche de diriger une brigade régionale d'environ 2 400 hommes chargée, dans le cadre des recommandations de l'Union africaine, du maintien de la paix en Afrique centrale. Cette nouvelle structure militaire doit être validée par la prochaine conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la Communauté et décider du siège situé provisoirement à Libreville au Gabon.

3. La CEMAC (Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale).

Succédant à l'UDEAC (Union douanière et économique d'Afrique centrale), **la CEMAC** a été officialisée par un **Traité** singé le 16 mars 1994 à Ndjamena au Tchad, entré en vigueur en juin 1999,lors de la Conférence des Chefs d'Etats de la CEMAC à Malabo en Guinée équatoriale. Elle regroupe 6 pays : Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale, Tchad.

La CEMAC joue un rôle dans le maintien de la paix dans la région par le déploiement sous sa direction depuis le 4 décembre 2002 de la Force multinationale en Centrafrique (FOMUC),

mandatée par l'Union africaine, avec l'approbation de l'ONU mise en œuvre dans le cadre des accords de Libreville, signés le 2 octobre 2002. Elle est composée de 374 soldats gabonais, congolais et tchadiens.

Les chefs d'Etat de la CEMAC ont par ailleurs singé lors de leur conférence de Brazzaville le 28 janvier 2004 un « Pacte de non-agression, de solidarité et d'assistance mutuelle entre les pays membres de la CEMAC ».

4. IGAD (Autorité intergouvernementale pour le développement).

L'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) a été créée le 21 mars 1996 succédant à l'Autorité Intergouvernementale sur la sécheresse et le développement (IGADD), créée en 1986 par les six pays d'Afrique orientale (Djibouti, Ethiopie, Kenya, Somali, Soudan et Ouganda). L'Erythrée a été admise en tant que septième membre de l'Autorité en septembre 1993. La création de l'IGAD a permis de constituer une enceinte régulière permettant aux dirigeants des pays d'Afrique orientale d'aborder des questions politiques et socio-économiques dans un cadre régional.

Dans **l'article 7** de l'Accord portant création de l'IGAD, l'un des objectifs de l'Autorité est de « *promouvoir la paix et la stabilité dans la sous-région et créer des mécanismes au sein de la sous-région pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits entre les Etats et au sein des Etats par voie de dialogue* ».
Un **département pour la gestion des conflits** a été créé au sein de l'Autorité et c'est l'**article 18** qui régit les règles de la **résolution des conflits** :
« Les Etats membres réagissent collectivement en vue de garantir la paix, la sécurité et la stabilité comme conditions préalables au développement économique et au progrès social. En conséquence, les Etats membres s'engagent à :

a) prendre les mesures collectives efficaces en vue d'éliminer tout ce qui est susceptible de compromettre la coopération, la paix et la stabilité régionales
b) créer un mécanisme efficace de consultation et de coopération en vue de régler pacifiquement les différends et les disputes
c) accepter de s'occuper des disputes entres les Etats membres dans le cadre du mécanisme sous-régional avant de les soumettre à toute autre organisation régionale ou internationale ».

L'Autorité est composée des organes suivants :
Une Assemblée des Chefs d'Etat et de Gouvernement chargée notamment de donner les principes directeurs et suivre les questions politiques relevant en particulier, de la prévention, de la gestion et du règlement des conflits.
Un Conseil des Ministres chargé de promouvoir la paix et la sécurité dans la sous-région et faire des recommandations à l'Assemblée, suivre les questions politiques et de sécurité, parmi lesquelles la prévention, la gestion et le règlement des conflits ainsi que la restauration de la paix après les conflits.
Un comité des Ambassadeurs.
Un secrétariat.

Dans le cadre de son rôle dans le maintien de la paix dans la région, le 9 janvier 2002 est adopté le **Protocole sur la Création du Mécanisme d'Alerte Précoce et de Réaction aux Conflits pour les Etats Membres de l'IGAD** (CEWARN). Le siège du **CEWARN** est officiellement inauguré le 30 juin 2003.

L'IGAD est par ailleurs chargée de jouer un rôle intérimaire de coordination dans la création de la Brigade d'intervention d'Afrique de l'Est (EASBRIG) opérant dans le cadre de la Force d'intervention africaine de l'Union Africaine, approuvée lors du sommet d'Addis Abeba en juillet 2004.

Un des principaux objectifs de l'Autorité concerne les efforts de paix au Soudan et en Somalie.
En ce qui concerne le Soudan, l'Autorité a eu un rôle de médiation entre le gouvernement soudanais à Khartoum et les forces rebelles de la partie sud du Soudan, et elle vise maintenant à faciliter la reconstruction et le maintien de la paix dans le pays après l'accord de paix signé à Nairobi au Kenya le 9 janvier 2005.

En Somalie, livrée à des chefs de guerre rivaux depuis la chute du président Mohamed Siad Barre en 1991, l'IGAD a participé au processus de réconciliation du pays qui a élu en octobre 2004 Abdullahi Yusuf, mais ce dernier n'est pas reconnu et reste basé à Nairobi au Kenya pour des raisons de sécurité. Lors du sommet de l'Union africain qui se tient à Abuja du 24 au 31 janvier 2005 à Abuja au Nigéria, le Conseil de paix et de sécurité avalise la décision de confier à l'IGAD le soin d'organiser le déploiement d'une force de paix en Somalie, pour

soutenir les institutions fédérales de transition du pays et aider à la réinstallation du gouvernement à Mogadiscio, la capitale.

Le 6 décembre 2006, le Conseil de sécurité de l'ONU adopte la résolution 1725 autorisant l'IGAD et les Etats membres de l'Union africaine à établir une « mission de protection et de formation » en Somalie, l'IGASOM, et le 25 janvier 2007, le Conseil de paix et de sécurité décide du déploiement de la Force pour une période de six mois, au terme de laquelle les Nations unies devront prendre le relais.

Paragraphe II : Les programmes horizontaux d'aide au développement de l'UE et la prévention des conflits.

L'accord de Cotonou représente le plus important traité de coopération régionale mis en œuvre par l'Union européenne. Ses potentialités vis-à-vis de la prévention des conflits ont été mises en exergue dans le chapitre précédent. Cependant, le cadre n'est pas encore complet. Outre l'aide octroyée via les accords régionaux, l'UE dispose en effet d'autres programmes d'aide au développement pouvant s'adresser aux problèmes d'instabilité, notamment en Afrique. Il s'agit de programmes horizontaux et thématiques de nature unilatérale (dans le sens où ils ne dépendent pas d'un traité international), qui abordent différents thèmes liés aux questions du développement tels que l'aide alimentaire, les droits humains, le soutien à la démocratie, le soutien aux acteurs locaux, l'aide aux initiatives des ONG, etc. Dans ce chapitre, nous analyserons ceux qui paraissent plus importants dans le cadre d'une stratégie de prévention ou de gestion des conflits.

A. L'initiative européenne pour la démocratie et les droits humains (I.E.D.D.H.).

L'IEDDH est l'un des principaux programmes de coopération horizontale du premier pilier. Pour tout ce qui concerne les conflits, il est sans doute aussi le plus intéressant.
L'Union européenne est engagée dans des actions thématiques en faveur des droits humains, de la démocratie et de la paix depuis maintenant 1977, mais c'est seulement au cours des

années 90 qu'elle a réorganisé ses nombreuses politiques de type horizontal dans le cadre d'un programme unique et de lignes budgétaires spécifiques (les lignes B7-70). En 1999, l'UE a enfin adopté deux règlements sur la démocratisation et les droits humains, dans le but de se doter d'une base juridique cohérente.[350]

Aujourd'hui, l'IEDDH couvre cinq lignes budgétaires, qui correspondent à un budget de 90 à 100 millions d'euros par an (pour 2003, l'UE a prévu 101 millions d'euros) :

- la B7-701 – Promotion et protection des droits de l'homme,
- la B7-702 – Soutien à la démocratisation,
- la B7-703 – Prévention, gestion et conséquences des conflits,
- la B7-704 – Tribunaux pénaux internationaux,
- la B7-709 – Elections libres et justes.

Comme on le constate, l'IEDDH ne concerne pas seulement les droits humains et la démocratie au sens strict du terme. L'initiative prévoit aussi des fonds qui intéressent directement la prévention et la gestion de crises. Et il est très important de souligner, à ce propos, que la ligne budgétaire B7-703 est la seule qui, pour le moment, s'adresse directement et exclusivement à la prévention des conflits. Le tableau qui suit démontre toutefois que celle-ci est moins importante que les lignes B7-701 et B7-702.

En millions d'euros (2001)[351]

Ligne budgétaire	**Somme totale**	**Appel à proposition**	**Projets ciblés**	**Micro-projets**	**Urgences**
B7-701 (dr. de l'h.)	35.01	17	11	5	2.01
B7-702 (dém.)	35.01	17	11	5	2.01
B7-703 (conflits)	19.01	10	5	2	2.01
B7-704 (tribunaux)	3	0	3	0	0

[350] Règlement (CE) n° 975/1999 et Règlement (CE) n° 976/1999 du 29 avril 1999, *JO* n° L 120 du 8 mai 1999.
[351] European Commission, *Commission Staff Working Paper : Programming Human Rights and Democracy – Exercise 2001,* SEC (2001) 891.

B7-709 (élections)	5	0	3	0	2
TOTAL	**97.03**	**44**	**33**	**12**	**8.03**

Source : Rapport du GRIP

Il serait trop long de passer en revue les multiples initiatives réalisées ou financées par l'UE au nom de la démocratie et de droits humains. On devra donc se contenter d'examiner l'organisation du programme, son domaine d'action et les aspects qui intéressent le plus la thématique de conflits. Avant de se lancer dans une telle analyse, il faut rappeler que les orientations politiques et les priorités de l'IEDDH évoluent périodiquement, et que l'organisation interne du programme est aussi susceptible de changer avec le temps.

1. Typologie des actions de l'IEDDH.

L'IEDDH se matérialise via trois approches :

- elle finance des projets ciblés, mis en œuvre le plus souvent avec des partenaires (organisations internationales, gouvernementales ou autres). Ces projets sont identifiés par la Commission dans le cadre d'objectifs spécifiques qui ne peuvent pas être poursuivis via les appels à proposition (par exemple les missions d'observation électorales),
- elle met en œuvre des micro-projets d'un montant inférieur à 50.000 euros qui sont gérés directement par les délégations de la Commission dans les pays concernés. Les micro-projets sont très importants, car ils permettent à l'UE de soutenir des petites initiatives locales qui s'avèrent précieuses face au contexte conjoncturel du moment. L'Union tient beaucoup à disposer d'une certaine marge de flexibilité,
- enfin, l'IEDDH finance des projets identifiés par des appels publics à proposition adressés à la société civile et aux collectivités locales (ils sont publiés dans le *Journal officiel*). Ce volet est le plus important du programme, car il représente environ 50 % du budget total. En 2002, cinq appels ont été publiés sur différents thèmes : la prévention et la gestion des conflits y figurent.

Il convient de faire encore une précision sur la façon d'opérer de l'IEDDH. On a vu, dans le chapitre 2, que l'Europe s'oriente de plus en plus vers le financement d'activités précises et ciblées, pour éviter la dispersion de ses ressources et de ses efforts. Or, ce principe s'adresse tout particulièrement à l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits humains. Dans les nouvelles lignes de programmation, l'UE insiste beaucoup sur la nécessité d'adopter une

approche stratégique et de longue période, en se focalisant par conséquent, sur un nombre limité et bien défini de priorités. Ainsi, il devient essentiel d'identifier les principales orientations vers lesquelles l'UE veut se concentrer, notamment au regard des conflits.

2. Les priorités politiques et la place des conflits.

Si les priorités politiques de l'IEDDH évoluent au cours des années selon le contexte et les exigences, elles poursuivent pourtant toujours le même but et, en fin de compte, elles restent plutôt similaires entre elles. Nous analyserons ici la dernière programmation de l'Initiative (2002-2004). Elle représente un excellent exemple pour comprendre comment le programme a fonctionné dans son ensemble depuis 1994.

La stratégie pour 2002-2004 se base sur quatre priorités, qui seront mises en œuvre via les trois approches déjà mentionnées (actions ciblées, micro-projets, financement des initiatives des ONG) :

- Soutien à la démocratisation, à la bonne gestion des affaires publiques et à l'Etat de droit. Comme on le verra, ce point s'adresse notamment aux conflits.
- Soutien aux initiatives pour l'abolition de la peine de mort.
- Lutte contre la torture et soutien aux initiatives en faveur de la création d'une justice internationale (en particulier en faveur de la nouvelle Cour pénale internationale).
- Soutien aux initiatives pour combattre le racisme, la xénophobie et les discriminations vers les populations indigènes.

Toutes ces priorités s'adressent, directement ou indirectement, à l'instabilité politique et aux crises. La dimension des conflits peut être prise en compte dans chacune d'elles. Toutefois, le premier point mérite plus d'attention, car il comprend différents volets touchant de manière directe le thème qui nous intéresse. Le soutien à la démocratisation, à la bonne gestion des affaires publiques et à l'Etat de droit se divise donc à son tour en sept priorités :

- Soutien à la capacité de la société civile.
- Education et formation dans le domaine des droits humains.
- Soutien à l'indépendance et à la liberté des médias.
- Soutien aux élections et aux processus électoraux.
- Soutien au système judiciaire et aux institutions de l'Etat de droit.
- Soutien à la bonne gestion des affaires publiques et aux contrôles contre la corruption de la société civile.
- Actions de prévention et de résolution des conflits.

Bien que, à nouveau, toutes ces options peuvent concerner les crises, les actions de résolution et de prévention des conflits sont expressément citées comme un objectif spécifique à poursuivre. La programmation de l'IEDDH apporte des précisions sur cet aspect.

Avant tout, l'UE entend appuyer la création de systèmes d'alerte précoce, capables de détecter à temps le déclenchement ou l'intensification d'une crise. Cette priorité est sans doute la plus importante dans le cadre de la prévention des conflits. On a vu dans le chapitre 2 que la capacité d'analyse et de compréhension des réalités locales est un des problèmes les plus délicats aux yeux de l'UE : c'est en effet à partir d'une telle analyse que la Communauté pourra orienter sa vaste politique de coopération vers les causes de l'instabilité. Pour répondre à cette exigence, l'UE compte s'appuyer sur les organisations locales et les ONG enracinées sur le terrain, qui sont souvent en mesure de percevoir mieux que quiconque les tensions socio-politiques latentes.

L'IEDDH par priorités en millions d'euros[352]

Priorités politiques	**2002**	**2003 / 4**
1) Démocratie, bonne gouvernance, Etat de droit	**60**	**120**
a. Renforcement de la société civile	12	
b. Droits humains : éducation et sensibilisation	5	
c. Libre expression et médias	5	
d. Elections (observation et autres projets)	15	
e. Etat de droit et insititutions	11	
f. Gouvernance	8	
g. Prévention et résolution des conflits	4	
2) Abolition de la peine de mort	**4**	**8**

[352] European Commission, *Commission Staff working Document, European initiative for Democracy and Human Rights Programming Document,* Bruxelles, 20/12/2001, REV 1-Final. Voir aussi *Commission Staff working Document, European initiative for Democracy and Human Rights Programming Update 2003,* 5 décembre 2002.

3) Torture et victimes de la torture + Justice internationale	**13**	**26**
a. Lutte contre la torture et aide aux victimes	8	16
b. Justice internationale	5	10
4) Racisme, minorités, peuples indigènes	**17**	**34**
a. Racisme	7	
b. Minorités	5	
c. Peuples indigènes	5	
Cas non prévus	**6**	**12**
TOTAL	**100**	**200**

Source : Rapport du GRIP.

Pour ce qui concerne des interventions plus directes dans les conflits, l'UE se propose de soutenir des initiatives visant à résoudre ou apaiser les tensions (médiation, mesures de réconciliation, actions de « *confidence-building* ») et de financer des formations spéciales pour le personnel civil à déployer dans les zones de crise. Enfin, l'UE veut soutenir les initiatives et les capacités des organisations internationales, régionales et locales travaillant dans le domaine des conflits.

3. L'IEDDH et les conflits africains.

Si une partie des fonds alloués par l'IEDDH concerne des initiatives à l'échelle mondiale, dans la plupart des cas les priorités politiques s'adressent à une série de pays spécifiques, régulièrement identifiés par l'UE selon leurs problèmes et sur base de la stratégie adoptée à leur égard.

Parmi les pays destinataires de l'Initiative, les Etats d'Afrique subsaharienne se trouvent aux premiers rangs.

La répartition régionale des pays prioritaires identifiés pour 2002 et 2003 confirme les données de 2001 : un tiers d'entre eux sont africains. Enfin, l'Afrique est aussi la première destinataire des missions d'observation électorale, considérées comme un outil important dans le cadre d'une stratégie de stabilisation.

Répartition des fonds de l'IEDDH alloués pour l'observation électorale et pour d'autres formes d'assistance électorale en 2002[353]		
ACP 43 %	Asie 41 %	Amérique latine 16 %
Moyen-Orient 0 %		

Source : Rapport du GRIP

L'instabilité de nombreuses régions africaines semble donc être prise en compte par l'IEDDH, qui se confirme ainsi comme un instrument voué à opérer dans des zones de crises et de tensions.

Du point de vue du contenu, parmi les nombreux projets soutenus par l'Union européenne dans le domaine des conflits, ont peut citer, à titre d'exemple les 500 000 euros octroyés pour supporter le dialogue au Kivu (est du Congo), les 750 000 euros pour réhabiliter et réinsérer les enfants-soldats du Sierra Leone, ou encore de nombreux autres projets destinés à renforcer la société civile (en particulier le rôle des femmes) dans la médiation et dans la promotion d'une culture de paix.

Un autre exemple intéressant concerne le difficile processus de paix au Soudan et l'activité de médiation entreprise par l'organisation régionale africaine IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*). Celle-ci, originairement spécialisée dans le secteur économique et, en particulier, dans le problème de la sécheresse, s'est avérée être un forum diplomatique important pour promouvoir le dialogue entre les factions et les pays impliqués dans la crise soudanaise.

Cependant, l'IGAD ne disposait ni des compétences ni des structures nécessaires pour se mesurer à une telle tâche. Un projet visant à former les négociateurs et les médiateurs locaux a ainsi été financé par l'Union européenne, dans le but, entre autres, de renforcer le rôle de cette organisation.

Le cas de l'IGAD illustre une tendance plus générale de l'UE, consacrée en 2000 lors du sommet UE-Afrique, qui consiste à soutenir les capacités des organisations régionales

[353] European Commission, *Commission Staff working Document, European initiative for Democracy and Human Rights Programming Update 2003,* 5 décembre 2002.

africaines, et qui souvent se matérialise via les projets ciblés de l'IEDDH. Le support aux systèmes d'alerte précoce pour prévenir les conflits et aux commissions africaines de défense des droits de l'homme rentrent dans les priorités de 2003-2004[354].

B. Le soutien de l'I.E.D.D.H. aux élections libres et justes (B7 – 709) et aux tribunaux pénaux internationaux.

On l'a dit et répété, toutes les activités de l'IEDDH peuvent avoir une incidence sur les conflits. Parmi celles-ci, le soutien aux processus électoraux et à la justice internationale revêtent une importance particulière, car leur impact sur la stabilité d'une région s'avère souvent fondamentale. Dès lors, il convient d'en parler séparément.

1. Soutien aux processus électoraux.

Le budget pour l'assistance électorale de l'UE ne fait que croître au cours des dernières années (15 millions d'euros en 2003, soit 15 % du budget total de l'IEDDH). Cette croissance concerne davantage les missions d'observation (11 millions) que les autres formes d'assistance (monitorage des médias, soutien aux ONG locales et nationales dans le domaine du contrôle électoral domestique, soutien aux recensements, etc.)

L'observation électorale paraît donc particulièrement importante dans le cadre de l'approche communautaire. Pour quelle raison ? Logiquement, les élections représentent le moment culminant dans un processus de démocratisation. Mais, en termes plus généraux, elles représentent aussi un moment essentiel dans processus de stabilisation. Au fond, la démocratie et les élections peuvent être vues comme un grand mécanisme de prévention des conflits, un mécanisme qui doit conférer une légitimité temporaire au pouvoir et qui, ensuite, doit le remettre en cause pacifiquement, via de nouvelles élections.

Or, évidemment une observation électorale internationale intervient toujours dans une phase délicate de la vie politique d'un Etat. Et dans la plupart des cas, justement, le problème qui se pose concerne la légitimité du pouvoir qui découlera d'une consultation populaire. La présence d'une autorité internationale tend à rendre plus acceptable les résultats électoraux aux parties, qui peuvent trouver dans un sujet international étranger une neutralité non reconnue aux institutions internes. Ainsi, une mission d'observation peut aider à légitimer non

[354] European Commission, *Commission Staff working Document, European initiative for Democracy and Human Rights Programming Update 2003,* 20 janvier 2003.

seulement le pouvoir élu, mais aussi l'opposition et donc, en fin de compte, les institutions démocratiques qui doivent canaliser le conflit politique dans des formes non violentes.
Mais si l'observation électorale peut aider à stabiliser un pays, elle peut aussi avoir l'effet inverse. Que se passe-t-il si les élections ne sont pas reconnues comme démocratiques par les observateurs internationaux (UE, ONU) ? Cela voudrait-il dire qu'une révolte armée contre le pouvoir serait légitime ? Et que se passe-t-il si les élections sont organisées au mauvais moment, par exemple quand l'opposition n'est pas prête ou quand la reconversion des rebelles au dialogue n'est pas encore achevée ?
Autant d'interrogations qui indiquent que, dans certains cas, les consultations populaires risquent d'approfondir les tensions plutôt que de les apaiser. Ainsi, si l'observation électorale peut être décisive dans les processus de stabilisation d'un pays, elle reste toutefois un outil très délicat à manier. Une bonne connaissance du contexte politique, social et culturel s'avère en conséquence un élément encore plus décisif dans la gestion de cet instrument.

2. Tribunaux pénaux internationaux.

La création d'une justice internationale est considérée comme une priorité par l'Union européenne, non seulement pour une question de justice mais aussi pour éviter que les conflits ne se prolongent dans un cycle d'oppression et de répression.
Cette proposition s'est matérialisée par l'octroi d'importants fonds destinés à soutenir les trois principales institutions opérant actuellement : le Tribunal pour les crimes en ex-Yougoslavie, le Tribunal pour le Rwanda et la toute récente Cour pénale internationale à vocation universelle. L'aide de la Commission ne se borne toutefois pas seulement à soutenir les nouvelles instances internationales. Plus généralement, elle soutient une série d'activités dans différents domaines, tels que l'aide aux pays en développement pour qu'ils établissent une législation constitutionnelle compatible avec les dispositions du Statut de Rome[355], la sensibilisation des populations sur la bienfaisance d'une cour internationale, la promotion de la ratification du Statut de Rome de la part des Etats, etc.
Mais, au-delà de l'aide matérielle octroyée par l'UE, c'est son rôle diplomatique qui paraît plus significatif. Les institutions européennes ont toujours eu une position très avancée sur le thème de la justice internationale, même quand celui-ci, en quittant le domaine circonscrit des tribunaux *ad hoc*, s'est avéré être très délicat politiquement. L'UE s'est positionnée aux premiers rangs dans la bataille diplomatique et juridique qui a précédé l'institution de la

[355] Le Statut de la Cour pénale internationale a été négocié à Rome.

nouvelle Cour pénale internationale (une bataille qui, apparemment, se poursuit encore) : cet organe, en effet, semble préoccuper de nombreux Etats, dont les Etats-Unis. Ainsi, sa possibilité de bien fonctionner est encore toute à vérifier.

Pourtant, la création d'une justice internationale permanente représente une importante opportunité à saisir pour promouvoir la paix et la stabilité. Il s'agit, en effet, d'un outil qui peut apporter une contribution précieuse à la lutte contre le phénomène de l'impunité, qui souvent accompagne les plus effroyables crimes de ce monde. C'est bien connu, l'impunité est l'un des principaux éléments qui alimente la violence.

CHAPITRE II : L'Accord de Cotonou et la prévention des conflits : un nouvel enjeu ?

La coopération dans le domaine de la prévention des conflits entre les pays ACP et l'Union européenne s'inscrit dans le cadre de la dimension politique de l'accord de Cotonou. La prévention des guerres dans les Etats et les régions les plus vulnérables du monde ACP s'appuie sur un dialogue politique régulier et approfondi entre les partenaires : elle s'incarne dans l'article 11 de l'accord de Cotonou qui détermine les contours opérationnels de la coopération dans ce domaine.

Le dialogue politique assoit les valeurs sur lesquelles se construit la relation entre l'Union européenne et les ACP. Ces principes se reflètent dans le respect d'éléments essentiels et fondamentaux qui conditionnent l'existence même de cette relation.

En outre, par une forme de maïeutique, ces valeurs doivent participer à la mutation sociétale des pays en développement ; les promoteurs de Cotonou sont en effet convaincus de leur vertu en termes de progrès politique, économique et social. Cette contribution s'intéressera également aux sanctions qui accompagnent le refus de ces valeurs ainsi que les acteurs et les lieux du dialogue politique.

Parmi les objectifs de ce dialogue politique figure la promotion d'un environnement stable et démocratique pour les pays bénéficiaires de l'aide. L'article 11 de l'Accord propose un schéma d'action en l'inscrivant dans un découpage séquentiel adapté à chaque réalité conflictuelle. Il ressort de cette étude, une fois de plus, que la coordination des initiatives et leur articulation tant temporelle que spatiale s'avérera cruciale pour la réussite dans ce

domaine. Tous ces enjeux seront illustrés par la coopération eurafricaine en matière de prévention, de gestion ou de résolution des crises.

Section I : Prévention des conflits, gestion des crises : la contribution européenne.

Face aux « zones d'ombre » de la mondialisation, la prévention des conflits et la gestion des crises sont au cœur des relations internationales. Dans ce domaine, l'Union européenne doit jouer un rôle privilégié. D'abord, parce que la construction européenne est un modèle de pacification et de stabilisation : en s'élargissant à l'Est et en promouvant les efforts d'intégration dans d'autres régions (Mercosur), elle montre que la paix passe par des solidarités de fait, notamment économiques.

L'Union a aussi développé de nombreux instruments au service de la prévention des conflits : politique de développement, actions de sortie de crise (construction d'écoles, de chemins de fer, d'infrastructures sanitaires). Récemment, l'Union a décidé de privilégier une approche intégrée de la prévention des conflits, afin de favoriser la stabilité dans tous ses aspects : démocratique, économique, sociale, etc. ; la coopération avec l'Union Africaine en R.D.C. illustre cette volonté.

Enfin, l'Union souhaite intervenir plus activement dans la gestion civile des crises : un mécanisme de réaction rapide a été créé en février 2001, et une cellule de crise mise en place à la même année. Le succès de cette politique dépendra largement de la solidarité au sein de l'Union et d'une « division du travail » pertinente avec les autres organisations internationales.

Paragraphe I : Description de l'accord de partenariat A.C.P. – U.E.

Essayons de décrire les parties signataires à l'Accord et d'analyser le texte en question.

A. L'approche de Cotonou et les parties à l'Accord.

1. Les parties à l'Accord.

La relation entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), la Communauté européenne (CE) et ses Etats membres trouve son origine dans un double mouvement historique : la décolonisation et la création du Marché commun. L'intégration économique qui permit d'éloigner le spectre de la guerre en Europe occidentale d'une part et l'émergence de nouvelles nations d'autre part, libérées du joug colonial, ont créé les conditions pour que ces deux entités puissent à nouveau lier leurs destins. La coopération entre elles débutera avec les accords de Yaoundé I et II (1963 et 1975) qui se concentrèrent principalement sur les anciennes colonies françaises et belges, et plus tard britanniques, dans le domaine de la construction de l'infrastructure de base de ces nouveaux pays. Ces accords d'association prirent une dimension plus large en s'étendant à la coopération économique et à l'aide publique au développement, quand ils furent signés à Lomé (les Conventions de Lomé I, II, III de 1975 à 1990).

L'accord de partenariat entre les ACP et la CE a été signé le 23 juin 2000 à Cotonou et relie 77 pays ACP et l'Europe des Quinze dans une relation de coopération économique, commerciale et d'aide au développement unique en son genre. Ensemble, ces 92 pays représentent près d'un milliard d'individus et plus de la moitié des Etats membres de l'Organisation des Nations unies, dont 48 pays africains, 15 pays des Caraïbes, 14 du Pacifique et 15 de l'Union européenne. Début 2003, l'accord de Cotonou n'est pas encore formellement en vigueur tant que tous les Etats membres de l'Union et les deux tiers des pays ACP ne l'auront pas ratifié.

2. L'approche de Cotonou.

Le partenariat tente de tenir compte de l'échec, en particulier pour l'Afrique subsaharienne, de plusieurs décennies de développement. Pour faire face à ces défis, l'accord de Cotonou repose sur cinq piliers interdépendants : une dimension politique globale ; une promotion d'approches participatives ; une concentration sur la lutte contre la pauvreté ; un nouveau cadre de coopération économique et commerciale ; et une réforme de la coopération financière. Les objectifs généraux et les principes sur lesquels repose cet accord concernent à la fois la relation entre les acteurs et la réalité des pays ACP. D'une part, le partenariat respecte l'égalité entre les deux entités (ACP et CE). Dans ce cadre, un dialogue permanent et fécond sur les politiques de développement et les obligations des parties doit se développer en permettant une participation inclusive de tous les agents de développement (société civile, pouvoirs décentralisés, secteur privé, etc.). D'autre part, le groupe des Etats ACP rassemble

des pays et des régions du monde au niveau de développement différent. Cette diversité des parcours est également prise en compte par ce nouveau partenariat.

La stratégie de développement de l'accord de Cotonou (article 19 et suivants) révèle l'objectif central de la coopération européenne : l'éradication de la pauvreté et l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale. L'approche privilégiée par l'accord de partenariat ACP-CE est celle qui assure une cohérence et une complémentarité des actions et des interventions dans le domaine de la coopération. Dans ce cadre, les domaines d'appui sont le développement économique (développement du secteur privé, politiques macro-économiques, etc.), le développement humain et social (éducation, santé, jeunesse, culture, etc.) ainsi que certaines thématiques transversales (questions liées à l'environnement, etc.).

A côté de la parité et de la lutte contre la pauvreté, l'accord de Cotonou encourage également une participation la plus large possible (article 2) aux efforts de développement. Une place particulière est reconnue aux acteurs non étatiques (articles 4 à 7) qui participent tant à l'élaboration des stratégies et des projets qu'à leur mise en œuvre et leur évaluation. Cette inclusion d'acteurs non étatiques devrait accroître tant la transparence de la gestion des moyens de coopération que la pertinence de leur allocation. Cette ouverture est une innovation majeure de l'Accord par rapport aux anciennes conventions de Lomé et de Yaoundé.

Parmi ces acteurs non étatiques, on retrouve la société civile, le secteur privé, les organisations syndicales, etc. En outre, cette déconcentration concerne également les acteurs gouvernementaux au niveau régional, sous-régional ou local. Certains défis restent à relever quant à l'inclusion de ces nouveaux acteurs, notamment en matière de circulation de l'information, de la mise en place de cadres structurés pour leur participation, de financement ou encore en matière de renforcement de leurs capacités.

B. Les instruments de Cotonou.

1. Les budgets.

En tant qu'outil de développement économique et de politique commerciale, l'accord de Cotonou prévoit une série d'instruments financiers. Le Fonds européen de développement (FED), le plus important d'entre eux, constitué de dons provenant des Etats membres et géré par la Commission européenne, alloue des moyens en fonction des besoins et des

performances des Etats ACP[356]. Ensuite, il y a les facilités d'investissement, consistant en des capitaux à risque et des prêts, en vue de soutenir le développement du secteur privé ACP. Ces fonds, octroyés par la Banque européenne d'investissement (BEI), couvrent « des domaines d'intervention et d'activités qui ne peuvent être suffisamment financés par des capitaux privés ou des institutions financières »[357]. A côté de ces moyens, on devrait également signaler les lignes budgétaires touchant à certains enjeux transversaux.

Les ACP, et l'Afrique en particulier, sont la première région économique bénéficiaire de l'aide au développement européenne. L'augmentation prévue pour 2000-2006, pourtant, ne favorise que de façon apparente les ACP. En effet, le nouvel accord de Cotonou n'a prévu qu'une somme de 13,8 milliards d'euros par rapport aux 12 milliards octroyés dans le dernier accord financier négocié dans le cadre de Lomé. Le chiffre de 25 milliards repris dans les documents officiels est obtenu en ajoutant le solde des engagements pris dans le cadre des précédents accords budgétaires de Lomé et qui représentent des fonds non encore utilisés (environ 8-10 milliards)[358]. Le soutien à l'Afrique n'augmente pas autant que l'aide totale octroyée à d'autres régions du monde.

Accord de Cotonou (ressources financières pour la période 2000-2007) (en milliards d'euros)	
9e Fonds européen de développement (FED)	13,5
Reliquats précédents FED	9,9
Ressources BEI	1,7
Volume global	25
***Source** : Commission européenne, 2002.*	

[356] Saferworld, The Conflict Prevention Network and Inter Africa Group, « The European Union and Conflict Prevention", *Understanding the EU – A civil society guide to development and conflict prevention policies, Horn of Africa edition.*

[357] ECDPM, « Les instruments », *Infokit Cotonou,* Janvier 2001.

[358] PETIT B., Directeur à la Commission européenne, *Le nouvel accord de partenariat ACP-UE ;* Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 437, avril 2000, pp. 215-219.

Cette situation s'explique par l'irruption, depuis les années 90, des pays de l'Est dans la géopolitique mondiale. Les bouleversements de 1989 ont réorienté l'aide extérieure communautaire vers les nouveaux venus, stratégiquement plus importants pour l'Europe. Les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et les nouveaux Etats indépendants (NEI) recevaient, durant la période 1986-1990, respectivement 5 et 0,2% de l'aide communautaire. Aujourd'hui, ils perçoivent 23 et 10% de celle-ci (1996-1998)[359]. Les pays ACP plus que les autres ont été touchés par ces nouvelles orientations : si pendant les années 70, 70% des financements de la CEE étaient orientés vers eux, ils ne reçoivent aujourd'hui plus que 29% de l'aide totale. Ce recul ne s'est pas produit pour toutes les régions du monde ; certaines ont vu augmenter leur part : les pays méditerranéens ou les Balkans par exemple.

Ventilation régionale de l'ensemble des budgets européens Consacrés au développement (en 1999 / 2000)[360]	
Régions	***Quota***
ACP et Afrique du Sud	30%
Europe centrale et Balkans	20%
Méditerranée et Moyen-Orient	11%
NEI et Russie	9%
Asie	4%
Amérique latine	2% [361]
Programmes thématiques	24%
***Source** : Commission européenne, 2000.*	

Il apparaît donc que les ACP ont perdu l'importance face aux priorités de la politique de coopération européenne, même si nominalement ils restent les principaux partenaires de la coopération communautaire. Néanmoins, il faut noter que si l'on additionne l'aide octroyée aux pays de l'Europe de l'Est avec celle des Nouveaux Etats indépendants (NEI) (20%), les ACP se font rejoindre en termes de volume d'aide (30%).

2. Les organes.

[359] L'aide extérieure adressée aux PECO est consacrée à l'intégration de ces pays dans l'Union.
[360] Il s'agit donc du budget FED, des programmes régionaux et sectoriels.
[361] Ce pourcentage ne tient pas compte de l'accord qui sera conclu avec le Mexique.

En plus des instruments financiers, l'accord de Cotonou prévoit des institutions qui fonctionnent de manière paritaire en ayant comme mission principale de superviser la mise en œuvre de l'accord de partenariat. Trois instances officielles (article 14 et s.) assurent cette gestion. Le Conseil des ministres, composé d'une part des membres du Conseil de l'Union européenne (ministres européens) et de membres de la Commission européenne (commissaires) et, d'autre part, d'un membre du gouvernement de chaque pays ACP. C'est au sein du Conseil que se mène le dialogue politique, que sont adoptées les orientations politiques et prises les décisions stratégiques.

Le Conseil des ministres peut également déléguer des compétences au Comité des ambassadeurs qui est composé, côté européen, du représentant permanent de chaque Etat membre auprès de l'Union et d'un représentant de la Commission. Côté ACP, le chef de mission auprès de l'Union européenne de chaque Etat y participe. Le comité a pour rôle principal le soutien technique aux réunions du Conseil ainsi que le suivi des décisions ministérielles.

Enfin, l'Assemblée parlementaire paritaire, composée en nombre égal de membres du Parlement européen et de parlementaires élus ou désignés des Etats ACP, organe consultatif, est en charge, entre autres, de la promotion des processus démocratiques, du dialogue des cultures et organise la concertation avec la société civile européenne et ACP.

Paragraphe II : La prévention des conflits et la gestion des crises.

Toute situation de crise nécessite sa prévention avant sa gestion.

A. La prévention des conflits.

1. Les jalons.

La prévention des conflits est devenue une préoccupation majeure de la Communauté européenne au fur et à mesure que la conditionnalité politique montrait ses limites

d'application. Nous avons pu illustrer ce propos lorsque nous décrivions le processus de développement par le biais de la démocratisation. Concomitamment à la démocratisation, la paix devint également une priorité du développement : la préoccupation européenne sur la prévention des conflits découla de son expérience, en matière de coopération au développement, dans le domaine de la bonne gouvernance. Car la mutation des Etats africains s'accompagna d'une rupture des fragiles rapports de force, apanage des régimes dictatoriaux. La résultante de la poussée démocratique et de la résistance violente au changement par les élites aura été, dans de nombreux cas, l'effondrement de l'ordre social, la déliquescence de l'Etat et la privatisation de l'espace public par une série de nouveaux acteurs armés se livrant à des trafics en tous genres ou simplement à la prédation.

Ce contexte posé, la coopération européenne développa une réflexion commune, avec son partenaire ACP, pour incorporer une dimension de sécurité dans leur relation de développement. La prévention des conflits apparaît dans les premiers textes, concernant le développement, dans le milieu des années 90, et tente de répondre directement au défi représenté par la déstabilisation des Etats en cours de démocratisation. L'orientation stratégique de l'UE explique les objectifs que poursuivent les promoteurs de la prévention des conflits. Mais, en revenant sur ce passé, quels furent les jalons de ce parcours qui a conduit l'UE et les ACP à adopter l'article 11 de l'accord de partenariat de Cotonou, qui incarne tout à la fois les objectifs, le cadre et les missions de la coopération en matière de prévention des conflits ?

Différents documents de référence ont été élaborés au cours de ces années de prise de conscience. Cet itinéraire historique débuta, entre autres, avec les conclusions du Conseil Affaires générales du 4 décembre 1995 portant sur *La diplomatie préventive, la résolution des conflits et le maintien de la paix en Afrique.* D'emblée, on constate que la prévention des conflits s'apparente à la diplomatie préventive (ce qui est une version restrictive de la notion de prévention des conflits) et que le Conseil est interpellé par la situation délicate de l'Afrique. Enfin, on affiche clairement une ambition, qui sera par la suite reprise et amplifiée dans le cadre de la PESD, de participer au maintien de la paix dans cette partie du monde. Dans la foulée, *La communication de la Commission au Conseil du 6 mars 1996* concernant *L'UE et la question des conflits en Afrique (le rétablissement de la paix, la prévention des conflits et au-delà)* ainsi que *La position commune du Conseil Affaires générales du 2 juin 1997* portant sur *La prévention et la résolution des conflits en Afrique* sérient et spécifient le champ d'intervention de l'UE. Cette maïeutique aboutit à une catégorisation des actions de prévention, de gestion ou de résolution des conflits violents.

Définitions et catégorisations du concept de prévention des conflits [362]	
Concept	**Définition**
La prévention des conflits	Des actions de court terme qui ont pour but de réduire des tensions ouvertes ou de prévenir l'éclatement d'un conflit ou sa récurrence
La gestion des conflits	Des actions dont l'objet est d'éviter la propagation verticale (intensification de la violence) ou horizontale (extension géographique) d'un conflit
La résolution des conflits	Des mesures prises, sur le court terme, pour mettre fin à un conflit
La prévention durable d'un conflit / La construction de la paix	Des mesures s'inscrivant dans le moyen et le long terme qui s'attaquent aux causes profondes des crises et des conflits
***Source** : Commission européenne (novembre 1998)*	

La coopération au développement européenne a inscrit son action de prévention des conflits dans une optique de long terme et de lutte contre les causes profondes des guerres. En cela, elle serait complémentaire aux démarches diplomatiques ou de gestion des crises. Il reste, dès lors, à mettre en évidence les principes et les objectifs qui gouvernent la relation de coopération au développement dans la prévention des conflits ainsi que les domaines de collaboration du partenariat ACP-UE.

2. L'article 11 de l'accord de Cotonou.

L'article 11 représente le point nodal de l'ambition des pays ACP et de l'UE en matière de coopération sur la prévention des conflits. Il s'insère dans le cadre de la dimension politique de l'accord de Cotonou. Et plus précisément, il fait partie intégrante des enjeux majeurs du dialogue politique étant donné que l'article 8 (définissant le dialogue politique) précise que « par le dialogue, les parties contribuent à la paix, à la sécurité et à la stabilité, et à promouvoir un environnement politique stable et démocratique »[363].

L'article 11 se découpe en plusieurs parties. Après avoir défini les principes et la méthode de l'approche Cotonou de la prévention des conflits, on y explicite les objectifs stratégiques ainsi que les domaines d'intervention. Enfin, concernant les activités concrètes de coopération, on y distingue les trois moments de la conflictualité ainsi que les réponses prévues dans le cadre de l'article 11.

[362] Citées dans NKUNDABAGENZI F., *L'Union européenne et la prévention des conflits africains,* Rapport du GRIP, 2000/5, p. 13.
[363] Article8, paragraphe 3, de l'Accord de Cotonou.

B. La gestion des crises.

1. Les outils européens d'une gestion civile des crises.

Les principes de la méthode

Trois principes gouvernent l'approche Cotonou. Les parties à l'Accord fondent leur coopération sur le principe de l'appropriation, sur la prévention des conflits à un stade précoce ainsi que sur une démarche coordonnée avec d'autres acteurs et cohérente envers les différents instruments communautaires intervenant dans le domaine de la sécurité. La méthode que veulent privilégier les parties est celle qui embrasse en un même mouvement les causes de court et de long terme qui agissent sur un conflit. Par ce biais, les promoteurs de Cotonou souhaitent répondre de manière adéquate et pertinente aux enjeux de sécurité qui se posent.

L'objectif stratégique

On entend par objectif stratégique une réponse qui s'attaque aux causes profondes d'une crise et pas uniquement à ses symptômes. L'objectif stratégique est un synonyme de prévention *durable* des crises. Le point focal de cette démarche est de parvenir à la *stabilité structurelle* des sociétés en crise. Une société en paix, selon cette définition, est celle où les opportunités politiques, économiques, sociales et culturelles sont offertes, de manière équilibrée, à tous les segments de la population. On répond par là au phénomène de gestion « népotique » du pouvoir ou d'Etat kleptocratique sévissant souvent dans les pays en crise.

La notion de stabilité structurelle renvoie également aux sociétés politiques fondées sur la légitimité démocratique, gouvernées par une bonne gestion des affaires publiques, et qui sont capables, grâce à des mécanismes endogènes, de gérer pacifiquement les tensions sociales. Enfin, la stabilité sociale se pérennise à travers l'adhésion d'une majorité de la population au modèle social mis en œuvre par l'Etat : cette adhésion populaire étant la marque d'une participation active de la société civile au projet de société national. Il est en effet apparu, suite à la démocratisation d'Etats africains au milieu des années 90, qu'il fallait faire une différence entre une démocratie formelle et une société démocratisée. La démocratisation réelle et profonde d'un pays passe, notamment, par l'organisation d'un espace public laissé à une société civile active dont le rôle est d'être un contre-pouvoir permanent et vivant à côté des balises institutionnelles classiques.

Les activités concrètes de coopération

Les activités faisant l'objet de la coopération entre les ACP et l'UE dans ce domaine s'inscrivent dans le cycle de la conflictualité.

Avant la naissance d'un conflit, en période de tension ou de crise[364], la coopération appuiera des efforts de médiation, de négociation et de réconciliation. Elle s'attaquera à certains problèmes spécifiques tels que la gestion régionale des ressources naturelles communes rares, la démobilisation et la réinsertion sociale des anciens combattants, la lutte contre le phénomène des enfants-soldats, les dépenses militaires excessives et le commerce illicite des armes.

En période de conflit, l'Accord de Cotonou prévoit que les parties prennent toutes les mesures nécessaires et pertinentes pour prévenir son intensification et limier sa propagation. Est-ce à dire que la coopération au développement s'occupe de la gestion des crises ? Peut-on imaginer que les capacités militaires et civiles de gestion de crises de l'UE, propre à sa politique extérieure, de sécurité et de défense (PESD), puissent être mises au service de l'Accord de Cotonou ? La lettre du texte semble être favorable à la mise en œuvre des missions de Petersberg[365] dans le cadre du partenariat ACP-UE.

Par contre, un Conseil développement de l'Union européenne s'est chargé de rappeler que « la coopération au développement a pour rôle de prévenir les conflits plutôt que de gérer les crises »[366]. Cette interrogation est moins spécieuse qu'elle n'y paraît car elle aborde le sujet sensible de l'action de premier pilier de l'UE dans les aspects militaires de la sécurité. En caricaturant, la Commission, à défaut de pouvoir envoyer des troupes dans les zones de conflit, pourrait-elle engager une coopération dans les domaines militaires en soutenant des opérations de maintien de la paix, en aidant à la création de forces de paix ou en s'engageant dans la réforme des armées au-delà du soutien à la démobilisation d'anciens combattants ?

Dans les situations post-conflictuelles, les parties se donnent deux priorités. D'une part, assurer un retour durable à la stabilité et la paix et d'autre part, réussir la liaison[367] entre les mesures d'urgence (souvent de l'ordre de l'humanitaire), la réhabilitation et la coopération au développement à long terme. Dans le premier cas, la coopération ACP-UE cherche à

[364] Article 11, paragraphe 3, Accord de Cotonou.

[365] Les missions de Petersberg sont prévues dans le Traité de l'Union européenne en son article 17, paragraphe 2 : elles consistent en des missions humanitaires et d'évacuation, les missions de maintien de la paix et les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix.

[366] Conseil Développement, *Prévention de conflits et développement - Conclusions de la présidence,* 31 mai 2001

[367] Communication de la Commission européenne. *Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement,* COM (2001) 153 final, 23 avril 2001.

consolider la paix en soutenant des activités à haute valeur ajoutée en matière de paix : réconciliation, justice, droits de l'homme, réforme du secteur de la sécurité, renforcement des institutions démocratiques, etc. Dans le second cas, la coopération devra assurer une transition réussie entre les actions humanitaires d'urgence et la mise en place progressive (et lente) des programmes de développement. Les actions de réhabilitation qui sont au cœur de cet enjeu devront déjà être des mesures de prévention de la récurrence de la guerre.

A cet égard, « une perspective de long terme doit être adoptée dès le début du conflit et doit autant que possible être déjà intégrée dans des interventions d'urgence »[368]. Autrement dit, même si la neutralité politique reste le point cardinal de la démarche, l'intervention humanitaire[369] doit, autant que possible, prendre en considération les éléments politiques, économiques et sociaux du contexte dans lequel elle se déploie.

Dans le cas extrême de disparition de l'Etat, l'intervention d'urgence ne peut pas, comme c'est souvent le cas, se substituer à une action de réhabilitation adaptée au long terme[370]. Il faut donc se garder d'une action humanitaire, perdant sa spécificité d'intervention de court terme et qui étant aveugle au contexte socio-politique dans lequel elle se déroule, pourrait contribuer à maintenir l'état de guerre qu'une action diplomatique essayerait de faire cesser, par ailleurs.

Cycle conflictuel et typologie des interventions [371]	
1. Situation relativement stable (situation où un pays est en apparence stable mais où des risques de crise grave existent) Type d'action : prévention durable des conflits Instruments : soutien à la démocratisation, à la bonne gouvernance, à la participation de la société civile dans le cadre du dialogue politique, etc.	**2. Situation de crise grave** (situation de tensions pouvant déboucher sur un conflit violent ouvert) Type d'action : prévention du conflit (action de court terme) Instruments : menaces de sanctions, médiation, déploiement de missions d'observation, action humanitaire préventive, etc.

[368] Ibidem.
[369] L'article 72, paragraphe 3/A, de l'Accord de Cotonou.
[370] Communication de la Commission européenne, *op.cit.,* p.10.
[371] Voir Saferworld, The Conflict Prevention Network and Inter Africa Group, « The European Union and Conflict Prevention », *Understanding the EU – A civil society guide to development and conflict prevention policies, Horn of Africa edition.*

3. Conflit violent ouvert (situation de conflit violent entre différents groupes armés) Type d'action : gestion et résolution du conflit Instruments : sanctions, missions d'observation, soutien aux efforts de médiation et de réconciliation, dialogue politique, aide humanitaire, opérations de restauration de la paix dans le cadre de la PESD, etc.	**4. Situation post-conflictuelle** (situation où le conflit armé a pris fin à la suite d'un cessez-le-feu, d'un accord de paix ou d'une reddition) Type d'action : prévention durable des futurs conflits / consolidation et construction de la paix Instruments : dialogue politique, démobilisation, désarmement et réintégration ; déminage, liaison aide humanitaire et coopération au développement ; adoption de mesures de confiance ; reconstruction d'un Etat de droit ; opérations de maintien de la paix dans le cadre de la PESC, etc.
***Source** : Saferworld et GRIP (2002).*	

2. L'enjeu de la cohérence dans le cycle d'intervention.

Dans le chapitre 2, nous avons envisagé les difficultés de la mise en œuvre d'une politique européenne en matière de prévention des conflits qui harmonise les intérêts des Etats membres et les ambitions de la Communauté européenne. La multiplication des instances de partage d'informations et de coordination des actions illustre l'effort entrepris dans ce sens. Un des outils de la coordination recherchée est le Document de stratégie par pays (DSP). Le manque de cohérence entre acteurs du développement a des conséquences plus sensibles quand il s'agit de régions particulièrement instables, comme l'Afrique subsaharienne. A travers l'exemple du cycle d'intervention, par le biais du DSP, on tentera de montrer comment certaines lacunes institutionnelles peuvent avoir un impact sur la politique de prévention des conflits.

Dans le propos qui suit, nous allons nous focaliser sur la procédure d'adoption des DSP, pour décrire le processus de coopération qui, d'un côté, lie la Commission et le Conseil, et de l'autre, organise les rapports entre les directions générales Relations extérieures (RELEX) et Développement (DEVE) au sein de la Commission. En identifiant les intervenants de ce parcours, on mettra en lumière les progrès et les lacunes réalisés pour assurer concrètement une cohérence en matière de prévention des conflits.

Le cycle d'intervention débute par la mise en route de la procédure d'adoption du DSP dans le pays tiers. Là, les chefs de missions diplomatiques des Etats membres avec le délégué de la Commission conduisent les négociations principales avec les homologues ACP. Ces contacts

débouchent sur l'adoption d'une version provisoire du DSP. Ce document est envoyé au responsable géographique au siège de la Commission à Bruxelles. Il fera circuler ce projet auprès de tous les collègues chargés des questions sectorielles ou des enjeux transversaux. L'unité de prévention des conflits, au sein de RELEX, est un des destinataires de ce document. Là, le DSP, dans sa dimension politique, sera confronté aux informations et aux analyses de l'unité. Dans son travail de critique, il veillera à ce que la dimension de prévention durable des crises violentes soit instillée dans tous les aspects concrets de la stratégie de développement adoptée. Le DSP suit son cours et aboutit, pour une évaluation globale, dans le Groupe Interservices d'appui à la qualité (GIAQ).

Le GIAQ a été inauguré en janvier 2001 et se compose entre autres de représentants d'ECHO (office humanitaire), TRADE (commerce), ENLARG (élargissement), RELEX (relations extérieures), DEVE (développement) ; il couvre les zones géographiques que sont les ACP, ALA (Amérique latine), MED (Méditerranée). Le rôle du GIAQ est « d'évaluer les versions provisoires des documents de stratégie et des programmes indicatifs pour en garantir le niveau élevé de qualité »[372], et pour proposer des améliorations et, également, veiller aux cohérences nécessaires[373]. Le GIAQ a traité les DSP de plus de cent quarante pays.

Si « les travaux du GIAQ ont permis d'améliorer nettement la qualité de la programmation de l'aide extérieure de la CE »[374], sur le plan de la prévention des conflits, cette étape cruciale ne semble pas exploitée dans toutes ses potentialités. Par exemple, le document qui serait analysé par le GIAQ et qui deviendrait anachronique en cours d'examen, suite au surgissement d'un conflit dans le pays de référence, ne pourra être adapté à la situation. A cet égard, il faudrait pouvoir différencier des DSP de pays sans conflit, en conflit et post-conflit. En outre, en cas de conflit, le GIAQ ne peut recommander qu'une réponse de type sectoriel à des enjeux de sécurité qui peuvent réclamer d'autres mesures. Ces lacunes ne permettent d'exploiter au maximum le potentiel de la procédure du GIAQ. En termes de coordination, relevons que le GIAQ ne connaîtrait pas des initiatives prises dans la prévention des conflits à partir des programmes horizontaux. Or, nous verrons que ces programmes représentent une part non négligeable de l'activité européenne dans ce domaine. Il en résulte que le GIAQ ne peut pas réaliser les arbitrages nécessaires pour éviter que des programmes transversaux ne contredisent des stratégies adoptées dans le cadre des DSP. Une piste d'avenir en matière de

[372] Commission européenne, *Rapport annuel 2001 de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique du développement de la CE et la mise en œuvre de l'aide extérieure,* COM (2002) 490 final, Bruxelles, le 12 septembre 2002, p.9.

[373] European Commission, *The role of ISQG (the Interservice quality support group),* Seminaire, 26 février 2002, p.43.

[374] Commission européenne, *op.cit.,* COM (2002) 490 final, p.10.

coordination pourrait être le *Country Club,* regroupant toutes les personnes (responsables géographiques, sectoriels, etc.) impliquées dans la relation à un pays ACP, qui pourrait devenir le point focal de cette démarche de cohérence interservices.
En bout de course, le DSP, adopté par le pays bénéficiaire et la Commission, est débattu au sein du Comité FED. Avant de revenir au pays ACP, sous la forme du programme indicatif national, il subit la mutation d'un document stratégique en un programme de développement quantifiable. Au cours de cette mutation, les Etats membres, avec l'appui du Groupe Afrique du Conseil, font entendre leurs préoccupations qui pourraient là aussi altérer (positivement ou négativement) la dimension « prévention des conflits » contenue dans le DSP de départ.

Section II : Vers une coopération avec les organisations africaines de sécurité[375].

Comme nous l'avons observé, l'Afrique subsaharienne représente un poids démographique et politique important dans le groupe ACP. C'est également le sous-groupe qui entretien les relations historiques parmi les plus denses avec l'Europe. C'est enfin le sous-continent de tous les records de sous-développement. Il suffit d'évoquer les guerres civiles et leurs conséquences pour comprendre l'urgence d'une coopération en matière de prévention des conflits.
Sur 25 conflits majeurs dans le monde, 15 se déroulent sur ce continent[376]. Durant les années 90, 44 pays ou régions ont subi une guerre de haute intensité, parmi lesquels 39 étaient de

[375] Voir NKUNDABAGENZI F., *L'Union européenne et la prévention des conflits africains.* Rapport du GRIP, 2000/5.
[376] SIPRI, *SIPRI Yearbook ,* Stockholm, 2000.

nature intra-étatique, dont 16 en Afrique noire. Au cours de la même période, 15 coups d'Etat militaires y ont eu lieu.

La conflictualité en Afrique subsaharienne au cours de la décennie 1990 [377]	
Conflits majeurs	Angola, Afrique du Sud, Burundi, Tchad, Congo, RD Congo, Erythrée/Ethiopie, Ghana, Libéria, Nigeria, Rwanda, Sierra Leone, Somalie, Soudan
Coups d'Etat	Burundi (1993), Comores (1998), Congo-Brazzaville (1993,1997), Côte-d'Ivoire (1999,2002), Ethiopie (1991), Gambie (1994), Guinée-Bissau (1999), Lesotho (1994,1998), Niger (1991), République centrafricaine (1995), RD Congo (1997), Rwanda (1993,1994), Sierra Leone (1997), Somalie (1991)

Source : Les rapports du GRIP

Les causes principales de ces guerres ont été analysées et disséquées. Il en ressort que la violation des droits de l'homme, la pauvreté extrême des populations, le poids des dépenses militaires, l'absence de mécanismes pacifiques de gestion des tensions sociales, le règne de l'impunité criminelle ainsi que la déliquescence des Etats non démocratiques représentent un ensemble de conditions favorisant une résolution des différends sociaux par la violence. A côté de ces explications de fond, on relève également les causes indirectes des guerres que sont la prolifération d'armes légères et de petit calibre, les influences externes provenant des grandes puissances, l'instabilité régionale qui engendrent des phénomènes transfrontaliers déstabilisants tels que le déplacement massif de populations (réfugiés et mouvements de rébellion)[378].

Pour l'Afrique, les conséquences de ces conflits internes ont été dramatiques durant les années 90. Plusieurs millions de personnes tuées dont deux millions d'enfants. On doit noter, à ce propos, que les conflits entre Etats tuent seize fois moins que les guerres civiles : à titre d'exemple, sur la même période, en Afrique, les conflits inter-étatiques ont coûté la vie à 220.000 personnes[379]. L'Afrique héberge en outre plus de la moitié des 12 millions de réfugiés de guerre. Avec l'effondrement du tissu social et la disparition des structures

[377] PNUD, « Démocratiser la sécurité pour prévenir les conflits et construire une paix durable ». *Rapport sur le développement humain,* chapitre 4, 2002 ; SIPRI, *SIPRI Yearbook,* Stockholm, 2000.
[378] ATEBA I., « La pauvreté comme mécanisme amplificateur des tensions sociales », in ANGO ELA P. (ed.), *La prévention des conflits en Afrique centrale,* Karthala, Paris, 2001, pp. 79-84.
[379] PNUD, *op. cit.,* 2002.

étatiques, l'Afrique subsaharienne souffre plus qu'ailleurs de la privatisation de l'espace public par des opérateurs privés qui ont confisqué à leur profit exclusif des fonctions régaliennes et les ressources matérielles et humaines qui en découlent[380].

L'Union européenne, prenant la mesure de l'urgence d'intégrer la gestion des conflits dans son rapport à l'Afrique, a initié un dialogue politique intense afin de contribuer à la baisse de la conflictualité. Que ce soit l'Accord de partenariat de Cotonou[381], le plan d'action du Caire[382] ou encore la Position commune du Conseil sur *La prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique* du 14 mai 2001[383], l'Union européenne déploie un dispositif de soutien des efforts africains en matière de prévention et de résolution des conflits.

Ce qui sous-tend la démarche de coopération dans ce domaine est l'appropriation par le partenaire de l'Europe de son destin. Cela a déjà été illustré par les initiatives prises en faveur de l'Union africaine. La Position commune du 14 mai explicite, pour les Européens, ce que représente cet engagement de coopération. En plus de lutter contre les causes des crises par le biais de la coopération au développement, l'Union européenne veut directement renforcer[384] les capacités institutionnelles et d'action de l'Afrique. Dans ce cadre, outre l'amélioration de son propre fonctionnement, notamment entre la Communauté et les Etats membres en exploitant les synergies potentielles, elle axera son aide sur l'Union africaine ainsi que les organisations sous-régionales que sont la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CE-DEAO), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et, à terme, l'Autorité intergouvernementale sur le développement (IGAD) et la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC) en matière de prévention des conflits.

Cette approche, par ailleurs encouragée par l'Accord de Cotonou, permet donc d'avoir une incidence sur la prévention *durable* mais aussi *immédiate*[385]. En d'autres termes, la coopération cherche autant à agir sur les causes directes (ou facteurs de déclenchement) des conflits violents que sur la gestion des crises par une intervention lors des phases aiguës des guerres ou encore pour consolider la paix[386].

---

[380] ANGO ELA P., « La militarisation de la société civile », in ANGO ELA P. (ed.), *op. cit.,* pp. 67-
CHAPLEAU P. et MISSER F., *Mercenaires S.A.,* éd. Desclée de Brouwer, Paris, 1998 ;
MISSER F. et VALLEE O., *Les gemmocraties – L'économie politique du diamant africain,* éd. Desclée de Brouwer, Paris, 1997.

[381] Article 8, paragraphes 6 et 7 de l'Accord de partenariat de Cotonou.

[382] Articles 72 à 82 du plan d'action du Caire, *Sommet Afrique-Europe – sous l'égide de l'OUA et de l'UE.* Le Caire, 3 et 4 avril 2000.

[383] Article 3 de la Position commune du Conseil, *sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique,* 14 mai 2001.

[384] Article 5 de la Position commune du Conseil, *op. cit.,* 14 mai 2001.

[385] Article 4 de la Position commune du Conseil, *op. cit.,* 14 mai 2001.

[386] Article 2 de la Position commune du Conseil, *op. cit.,* 14 mai 2001.

En suivant le cycle de la conflictualité, le soutien européen peut se décrire en trois temps. Préalablement au déclenchement d'un conflit, il s'agira d'en repérer les indicateurs afin d'agir préventivement par une action sur les causes immédiates. Dans cette optique, l'UE offre à ses interlocuteurs africains un appui dans les domaines de l'alerte précoce et la réaction rapide. Il s'agira de financer la mise sur pied de réseaux d'alerte rapide, de les aider à se doter de capacités d'analyse et de traitement des informations ainsi que de soutenir matériellement et en termes de compétences les efforts entrepris en matière de médiation et de conciliation. A titre d'exemple, on pourrait citer les engagements pris pour renforcer les capacités du Secrétariat général de l'ancienne OUA ou les 1,9 millions[387] d'euros alloués par la Commission au titre de soutien au *Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits, et de maintien de la paix et la sécurité* de la CEDEAO. En outre, l'organisation ouest-africaine a reçu 5,3 millions de dollars[388] pour mettre sur pied un système d'alerte rapide afin de renforcer son dispositif sous-régional d'observation de la paix et de la sécurité : la Commission européenne prendra en charge la moitié de cet effort.

Quand un conflit est déclenché, l'Union européenne s'installe d'abord dans une posture de soutien à la coordination des efforts locaux et internationaux déployés pour éteindre le brasier. De plus, comme nous l'indiquions à propos de l'Accord de Cotonou, l'Union et ses Etats membres n'écartent pas *a priori* « …(d') envisager, au cas par cas, le déploiement de leurs propres moyens opérationnels de prévention des conflits et de gestion des crises en Afrique,… A cette occasion, il sera tenu compte de l'importance des capacités définies dans le cadre des capacités de gestion des crises de l'Union »[389]. Bref, il semblerait que l'UE pourrait mettre sa PESD au service de la gestion des crises africaines.

Pour ce qui est de la phase de résolution des crises, l'Union européenne s'est attachée à venir en aide aux efforts de médiation entrepris par les organisations régionales et sous-régionales africaines. C'est ainsi que via son financement au Mécanisme sous-régional de la CEDEAO, elle a participé à la mise sur pied du Conseil des sages et du Comité de médiation et de sécurité. Elle a également fourni un soutien matériel significatif à l'Union africaine en octroyant 10 millions d'euros à son Fonds pour la paix[390]. On pourrait enfin citer l'aide[391]

---

[387] www.ecowas.int/sitecedeao/français/pub-4-39.htm, *Signature par la CEE et la CEDEAO d'un accord portant sur le financement des efforts de règlement des conflits et de maintien de la paix en Afrique de l'Ouest,* n° 39/99, 20 juillet 1999.

[388] IRIN, *La CEDEAO met en place un système d'alerte rapide et projette d'établir des bases militaires,* 29 juillet 2002 ; IRIN, *La CEDEAO et les Etats-Unis discutent d'un système d'alerte rapide,* 1er février 2002.

[389] Article 5, paragraphe 1 de la Position commune du Conseil, *op. cit.,* 14 mai 2001.

[390] Document, *Réunion ministérielle Afrique-Europe,* Ouagadougou (Burkina Faso), 28 novembre 2002.

[391] Position commune du Conseil, *concernant le soutien de l'Union européenne au processus de paix, engagé dans le cadre de l'Organisation de l'unité africaine, entre l'Ethiopie et l'Erythrée,* 29 juin 2000.

fournie pour le déploiement d'observateurs internationaux chargés de superviser l'application de l'accord de paix, sous l'autorité de l'UA, entre l'Ethiopie et l'Erythrée.

Le nouveau partenariat entre l'Union européenne et les Etats ACP marque un tournant historique dans les rapports Nord-Sud. Cette coopération sert de cadre à une ambition de développement sans équivalent.

La défense de la paix est une des valeurs centrales de cet accord. Aucun développement politique, économique ou social ne peut s'envisager sans la paix ou la stabilité structurelle. En tant qu'accord de coopération, le partenariat Cotonou s'inscrit dans une logique de prévention durable des conflits : autrement dit, un traitement sur le long terme des risques de guerre. La prévention des crises violentes commence par la promotion d'Etats de droit, démocratiques, respectueux des droits de l'homme et gérés conformément à l'intérêt général. Le modèle de gouvernance qui en découle fait l'objet d'un débat ou d'un dialogue politique permanent entre l'Union européenne et les pays ACP.

La dimension opérationnelle de la prévention des conflits trouve son expression dans l'article 11 de l'Accord de Cotonou. Celui-ci fournit un catalogue de domaines d'activités dans la prévention des conflits armés : le caractère systémique des causes des guerres, dans les ACP, est rencontré dans le texte de l'Accord. Toutefois, à ce stade de sa mise en œuvre, on relèvera les difficultés de coordination qui ont un impact sur la cohérence générale de l'approche communautaire. Il reste qu'avoir adopté l'appropriation comme méthode de travail permet d'espérer que l'Accord de Cotonou consolidera les démocraties et stabilisera, à long terme, les sociétés politiques les plus fragiles d'Afrique et d'ailleurs.

Paragraphe I : Le soutien européen au processus africain.

L'Union européenne doit maintenant relever le défi consistant à étendre le climat de paix et de sécurité au-delà de ses frontières ; c'est pourquoi elle met en place une politique étrangère et de sécurité commune afin de pouvoir agir en tant que force de stabilité, de coopération et de compréhension mutuelle dans le monde.

A. Les appuis bilatéraux européens.

1. Les pays présents en Afrique sur le plan militaire.

Pour les besoins de l'étude, nous avons pris des contacts avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, pays européens réellement engagés en Afrique. Nous avons pu vérifier que la plupart des autres pays européens n'entrent en relations avec l'Afrique que par le biais de leurs ministères des Affaires étrangères et/ou de la Coopération.

Dans le cadre du Plan d'action pour l'Afrique issu du sommet du G8 de Kananaskis, l'Allemagne se focalise sur la création de centres d'excellence pour le maintien de la paix. Partisane du concept de nation dirigeante, l'Allemagne prévoit de travailler tout particulièrement sur les centres de formation au Kenya et au Ghana. Ceci permettra surtout au ministère de la Défense de solliciter alors de plus en plus de moyens auprès du ministère de la Coopération (BMZ). Ces ressources sont très conséquentes et ne s'appliquaient jusque là, dans le domaine militaire, qu'à la démobilisation et la réintégration des combattants (programmes de l'agence opérationnelle GTZ).

L'Allemagne va dans les années à venir développer les concepts de gestion civile des conflits qui ont été éprouvés dans les opérations des Balkans et actuellement en Afghanistan. Ceci permet de faire un lien entre les relations civilo-militaires de la doctrine de l'OTAN (CIMIC) et les nouveaux concepts de réforme des systèmes de sécurité promus par l'ONU et les Britanniques. Le Centre allemand pour les Opérations internationales de paix (ZIF, siégeant à Berlin) financera des missions d'observation électorale, la formation de la police et des forces de maintien de la paix, et les efforts de médiation. Ce centre jouera un rôle important, puisqu'il permettra que des activités militaires puissent bénéficier de l'accès aux financements du ministère des Affaires étrangères et de celui de la Coopération.

RECAMP joue un rôle important pour l'Allemagne, en ce qu'il correspond, par sa nature, aux objectifs de coopération au développement. Le ministère allemand de la Défense va tout faire pour tenter de l'intégrer dans un cycle de manœuvres militaires sous le label de l'Union européenne, reprenant même au compte de l'Union des manœuvres organisées en Afrique du Sud, où l'Allemagne a joué un rôle de sponsor. L'opération au Congo est vue dans cette optique comme un premier pas vers une approche européenne.

Mais le contexte historique, économique, et politique de l'Union européenne n'est pas favorable à un important investissement de l'Allemagne en Afrique. Même si les moyens mis en œuvre par Berlin dépassent ceux de gros investisseurs, comme la Suède, il s'agit davantage de l'effet de la masse financière de l'Etat allemand que de son orientation africaine. Cette présence sur le continent sera toujours entravée par le peu de liens historiques que l'Allemagne a avec l'Afrique (l'Afrique australe mise à part), par les contraintes budgétaires, par le besoin de réforme des forces armées du pays, et enfin par l'élargissement de l'Union à

l'est de l'Europe. Dès lors, une coopération renforcée de l'Allemagne avec la France ne pourra être considérée que comme complémentaire en Afrique. RECAMP ne pourra compter que sur des soutiens ponctuels, dont la portée symbolique (très importante) dépassera de beaucoup la composante matérielle et humaine.
La Grande-Bretagne joue un rôle plus indéterminé, et en même temps plus important en termes financiers. Le pragmatisme bien connu de la politique étrangère de ce pays le rend méfiant par rapport aux concepts planifiés (RECAMP), et brouille la distinction qui est faite entre l'action bilatérale et l'action multilatérale (soutien puis retrait du Zimbabwe, appui ouvert puis réticent à la SADC, à cause du Zimbabwe). Les Britanniques se sont surtout concentrés sur l'efficacité de l'utilisation de leurs moyens, en particulier à travers la coordination entre ses différentes ministères : Ministry of Defence (MoD), Department for International Development (DfID), et Foreign and Commonwealth Office (FCO). Le départ de la Ministre Clare Short marque probablement un déclin relatif de l'Afrique au sein du gouvernement actuel.

Les deux Conflict Prevention Pools sont une conséquence de cette approche. Cet instrument, avant tout financier et de coordination et qui sera bientôt soumis à une évaluation indépendante, a été créé lors du Spending Review de 2000, sous forme de deux lignes budgétaires : le Fonds pour l'Afrique, et le Fonds mondial. Ces lignes budgétaires sont coordonnées par des sous-comités régionaux du Cabinet Office (ministère chargé de la coordination des autres ministères). Le Fonds pour l'Afrique est dirigé par DfID et le Fonds mondial par le FCO, mais tous deux visent à mettre des ressources à la disposition d'objectifs communs de sécurité, et donc du ministère de la Défense.

L'objectif des Conflits Prevention Pools est le suivant : « améliorer l'efficacité de la contribution du Royaume-uni à la prévention et à la gestion des conflits, amélioration quantifiable par une réduction du nombre de personnes affectées par la violence et par celle des causes potentielles des futurs conflits où le Royaume-uni peut avoir un impact significatif ». Cette profession de foi se décline ensuite en trois sous-objectifs, exprimés au niveau national, régional, et international (avec mention de l'ONU, du G8, de l'Union européenne, du Commonwealth et du NEPAD).

Les deux fonds cités plus haut sont actifs depuis avril 2001, et leur plafond est légèrement supérieur à 290 millions d'euros en 2002. Leur principe fédérateur leur permet de financer toute la gamme des actions inclues dans le programme d'action du G8, mais exclut celles qui

contribuent indirectement à la prévention des conflits, comme les droits de l'homme, l'observation des élections, l'aide humanitaire, et la gouvernance. En 2002, ces fonds ont également financé des actions de lutte contre le terrorisme décidées au niveau mondial. En Afrique l'accent a été donné à certains pays (Sierra Leone en premier lieu, puis Rwanda/Burundi/Congo/Ouganda, Angola, Soudan, Nigeria et Afrique du Sud). Trois objectifs sectoriels sont mentionnés : les causes économiques des conflits (réseaux commerciaux), la réforme des organes de sécurité, et le renforcement des capacités « de soutien mutuel et de soutien à la paix ».

A partir des Conflict Prevention Pools (que nous appellerons ici les Fonds de prévention) le MoD (ministère de la Défense) continue de financer les British Military Assistance and Training Teams (BMATT), qui découlent de la coopération militaire bilatérale mais opèrent de plus en plus sur le plan du maintien de la paix. Ici aussi les Britanniques s'attachent aux analyses internationales, comme on l'observe à travers le « Rapport Brahimi sur le renforcement des capacités de maintien de la paix », du nom de l'envoyé du Secrétaire général des Nations unies, et dont les conclusions faisaient appel à la gestion régionale des crises. Londres concentre ses efforts bilatéraux sur l'Afrique du Sud (où la réforme des forces armées s'oriente maintenant vers le maintien de la paix), le Kenya (une unité rattachée au Staff College près de Nairobi) et le Ghana (Centre Kofi Anan pour la Paix).

Le gouvernement britannique est soucieux de ne pas paraître indifférent à l'Afrique. Malgré une politique marquée surtout par la relation bilatérale avec certains Etats (Sierra Leone, Ouganda, Rwanda, Kenya, Zimbabwe, Afrique du Sud), il cherche à s'engager dans des processus multilatéraux, sous mandat onusien en dépit du ministère de la Défense, dont 67 % des effectifs sont actuellement outre-mer, et qui est réticent à s'engager dans de nouvelles tâches. Dans certains cas (Soudan, Ethiopie, Angola) la Grande Bretagne s'implique dans le sillage des intérêts américains ou de la prospection pétrolière.

L'histoire de l'Angleterre est très différente de celle de la France, ce qui explique une approche, assez opposée, qui consiste à créer un climat d'émulation, de concurrence empreinte d'une certaine distance. Londres privilégie les points de convergence, notamment via les centres de formation, le montant des ressources mises en jeu (que les Anglais se sentent obligés de chercher à chiffrer), et surtout les continuités sous-régionales. La probité et la « bonne gouvernance » influencent fortement ses décisions d'appuyer ou non ses partenaires (Zimbabwe et Nigeria, par exemple). Londres déplore les lenteurs des cycles

français qui passent d'une sous-région à une autre, créant une certaine discontinuité. Dans la coordination de ses actions, elle intègre des parrainages de contingents nationaux, que ce soit pour participer aux manœuvres de RECAMP ou aux opérations régionales, comme celles qui ont eu lieu au Ghana et au Bénin cette année. Londres manifeste une réticence innée à l'idée de créer des structures nouvelles de régulation, mais en même temps, elle regrette le peu de poids des ressources institutionnelles sous-régionales.

2. Les pays moins présents en Afrique.

Sur les interventions militaires en Afrique, les positions des pays scandinaves et de la Belgique sont diverses. Le présent rapport les réunit dans le groupe des pays qui sont présents en Afrique de façon récurrente mais ponctuelle.

La Belgique a longtemps joué un rôle important en Afrique centrale, avant de se retirer, à partir de 1994-1996, de ses anciennes colonies et de se concentrer sur le Bénin et sur les opérations humanitaires. L'Afrique du Sud est resté un de ses partenaires privilégiés. Les élections législatives de mai 2003 ont ramené au pouvoir un gouvernement dirigé par des ministres (MM. Verhofstadt et Michel) qui expriment une forte volonté d'implication en Afrique. Même si l'élément militaire reste restreint dans leur vision, ce pays est important pour RECAMP. De nombreux spécialistes de l'Afrique travaillent au sein du ministère belge de la Défense.

La Belgique s'oriente actuellement vers l'Union européenne dans sa coopération en matière de défense avec l'Afrique. Malgré un clivage assez marqué entre les départements traitant de l'Afrique au ministère de la Défense, et ceux traitant de l'Europe et de l'OTAN, la Belgique a adopté globalement une attitude plus européenne que transatlantique dans sa politique de sécurité. A l'initiative de la Belgique, une question sur les missions de Petersberg de l'Union européenne avait ainsi été mise à l'ordre du jour du sommet européen d'Athènes cette année.

L'approche belge qui émerge actuellement est donc de s'imbriquer dans les cadres du RECAMP, sous réserve d'un minimum de consultation préalable dans la planification des manœuvres, et de parrainer certains contingents africains nationaux, comme celui du Bénin envoyé en Côte d'Ivoire et ceux qui participeront au prochain RECAMP. Les orientations sont les mêmes qu'en France, en particulier lorsqu'il s'agit de rechercher des structures africaines semi-permanentes, de regrouper les pays contributeurs ou de favoriser les structures

sous-régionales. La Belgique serait prête à reprendre à son compte le concept RECAMP tel qu'il est pratiqué actuellement.

La Belgique reste néanmoins réticente à s'engager dans des mandats de résolution armée des conflits ou de rétablissement de la paix. Le traumatisme de l'opération manquée de la MNUAR au Rwanda reste très présent dans la classe politique et militaire, de telle sorte qu'on ne peut attendre de la Belgique qu'elle fasse davantage qu'offrir son soutien moral et matériel.

Le Danemark est, parmi les pays peu présents en Afrique, celui qui est le plus atlantiste. Il a surtout contribué au maintien de la paix dans les Balkans, et n'a participé à l'action militaire de la France que dans ce cadre (liaison au Kosovo et en Bosnie) ou dans celui de l'ONU (Ethiopie, par exemple). Il n'y a pas plus de vingt soldats ou officiers danois qui connaissent le français, et les opérations danoises de maintien de la paix se sont surtout intégrées dans celles menées par le Canada à la tête de la force SHIRBRIG (Stand-by High Readiness Brigade for United Nations Operations).

Le Danemark a pourtant hérité du ministère des Affaires étrangères une orientation africaine réelle : la Division Sud du ministère des Affaires étrangères (qui a repris ce qui reste de la Coopération danoise, la Danida) dépense le plus clair de ses ressources dans des projets en Afrique. Dans cette dynamique, l'on peut s'attendre à ce que le ministère de la Défense, s'implique de plus en plus dans des opérations africaines, après une période de retrait à partir de la moitié des années 90. Ainsi du personnel civil a été détaché, sous financement Danida, à la mission d'observateurs anglo-norvégienne au Soudan (« Joint Military Commission dans les Monts Noubas »), quelques spécialistes de la planification ont été envoyés à Addis Abeba dans le cadre de l'ONU, et une contribution est prévue pour l'opération menée en Côte d'Ivoire sous le mandat de la SHIRBRIG.

A l'instar de beaucoup d'autres pays, le Danemark a retiré son personnel de Harare à la suite de menaces reçues, et a hésité à s'impliquer dans d'autres pays (il a ainsi décliné une demande britannique pour le Sierre Leone). La priorité qu'il donne aux relations transatlantiques et à la région balte, et le peu de ressources dont il dispose lui dictent son attitude très réservée envers toute action militaire en Afrique. Le Danemark est également l'un des pays les plus réticents à s'intégrer totalement à l'Union européenne : il a exercé son droit de réserve pour la Force de

réaction rapide tout autant que pour l'euro, et a retiré son personnel de l'opération européenne en Macédoine.

Même si la France suscite une certaine circonspection dans le domaine militaire, aucune critique n'est formulée envers RECAMP. Le concept correspond même étroitement à ceux que le ministère danois des Affaires étrangères met en avant dans sa politique africaine : la gouvernance, le renforcement des capacités, la coopération régionale. Il est frappant de voir que les crises de l'Afrique de l'Ouest ont poussé ce ministère à envoyer en mai 2003 une nouvelle mission d'identification des besoins en ressources de la CEDEAO, ressources à définir tant sur le plan diplomatique que sur celui de la planification militaire. Il est à prévoir que l'orientation africaine du Danemark s'affirmera à nouveau dans les trois années à venir, même si l'élan en sera donné davantage par les Affaires étrangères que par la Défense.

3. Les autres contributeurs.

Quelques autres pays ont été mentionnés au cours des entretiens. Nos interlocuteurs ont généralement relevé la volonté de réinvestissement de l'Autriche dans le maintien de la paix en Afrique, et le souci continu du Canada de soutenir les objectifs du G8 à Kananaskis. Beaucoup d'autres pays, tels que les Etats-Unis (qui se campent dans une attitude plutôt bilatérale, à laquelle d'autres contributeurs peuvent se joindre en fonction du calendrier des activités prévues) et la Norvège (qui offre des appuis ponctuels en hommes dans le cadre de processus de paix), continueront à fournir des appuis, parfois très importants. Enfin un petit groupe de pays, tel que le Japon et la Suède, peuvent apporter à RECAMP des modules de type humanitaire.

B. Les appuis de la Commission européenne.

1. Les instruments de gestion de crise de la Commission européenne.

Les instruments de gestion de crise de la Commission sont au nombre de deux : l'aide humanitaire, gérée par le service humanitaire ECHO sous le règlement 1257/96 (aide humanitaire) et regroupant une série de lignes budgétaires, et le Mécanisme de réaction rapide.

L'aide humanitaire : European Commission Humanitarian Office, ECHO

L'aide humanitaire concerne avant tout les populations, plus que des types d'activité facilement reconnaissables. Ce sont les besoins de ces populations qui déterminent les activités, et les conditions d'exécution des programmes qui déterminent les acteurs. Ces besoins et ces conditions sont caractérisés par l'urgence, les situations d'exception (conflits ou catastrophes), la défaillance des Etats dans l'administration de services minimums. Historiquement, les organismes européens les mieux qualifiés sont les associations privées, dont une grosse part du financement provient d'agences publiques qui hésitent à assumer un rôle opérationnel direct.

Les besoins d'urgence des populations sont avant tout alimentaires, d'abri, de santé (soins primaires ou programmes chirurgicaux gérés par la Croix rouge internationale, besoins d'eau et d'assainissement, et enfin certains besoins en services sociaux, par exemple, l'aide à la réunification des familles) et besoin de protection. Assurer la protection des populations consiste avant tout à entreprendre des démarches auprès des autorités pour leur rappeler leurs obligations au regard du droit international, et en particulier du droit d'asile et des conventions de Genève.

La Commission européenne a fourni de l'aide d'urgence tout au long des années quatre-vingt en Afrique, surtout au Malawi pour les réfugiés mozambicains, en Somalie, au Soudan, et en Ethiopie. La création de zones de sécurité au nord de l'Irak en mai 1991 devait bouleverser la donne, car c'est alors que de nombreux Etats européens ont demandé la création au sein de la Commission d'une forte capacité de coordination et une augmentation des ressources financières. Un nouvel office fut créé en mars 1992, doté depuis d'une moyenne annuelle de 450 millions d'euros (avec un pic de 765 millions en 1994). Il reçut le nom de « ECHO ». Le but de cet organisme au statut relativement autonome était d'exprimer, de façon visible, la solidarité des peuples européens avec les victimes partout dans le monde, sans aucune distinction.

Par la suite, certains Etats membres se sont plaints de ne pas être suffisamment informés sur les interventions d'ECHO, et en 1996 un comité de gestion a été mis sur pied pour pallier ce manque, en réunissant les Etats membres de l'UE environ tous les deux mois. Ce comité est tenu informé des décisions d'ECHO, qui doit lui demander approbation pour toute décision supérieure à 2 millions d'euros (ce plafond est rarement atteint dans le domaine humanitaire). Le comité statue sur la base d'un Règlement humanitaire, le Règlement 1257/96.

Autour d'ECHO s'est organisé toute une population d'Ong provenant de l'Europe entière, dont la majorité est constituée d'associations de petite taille qui réalisent deux à trois projets à la fois. Le groupe est dominé par une vingtaine d'organismes, dont Save the Children, Danish Refugee Council, GTZ, par exemple. A part un financement logistique en 1992 pour le contingent des forces belges destinées à l'ONUSOM (ONU Somalie), tous les fonds de ECHO passent par ces Ong. Les principaux pays bénéficiaires des financements de ECHO ont été la France, la Grande-Bretagne, la Belgique, la Hollande, suivis de près par l'Espagne, l'Italie, le Danemark puis la Suède. En France on reconnaît en particulier Médecins Sans Frontières, Médecins du Monde, Action Contre la Faim, Handicap International. Certaines Ong sont devenues si dépendantes de l'aide de la Commission qu'une Ong comme Equilibre a fait faillite pour n'avoir pas réussi à tenir ses comptes selon les procédures de la Commission.

Les contrats entre ECHO et ces Ong sont basés sur des plans annuels de priorités par pays (les Plans globaux) qui sont présentés au comité de gestion (comme décrit plus haut, c'est par ce biais que les Etats membres se tiennent informés des décisions). Le Comité Humanitaire examine chaque année les plans globaux qui décrivent les principaux scénarios ainsi que les plages de besoins. C'est dans ce cadre que les Ong sont alors appelées à soumissionner des projets, soit via la délégation de la Commission dans les capitales des pays bénéficiaires, soit de siège à siège. Une fois les contrats négociés, ils sont approuvés selon une procédure très rapide, et laissent aux Ong une grande latitude dans la réalisation de leurs activités, dont le contrôle se fait soit par un audit, soit par une évaluation.

Il serait très difficile pour RECAMP de bénéficier de ces financements. Aucun des acteurs ou partenaires du RECAMP ne sont éligibles pour ces fonds, et aucun n'aurait les capacités de les gérer. Par ailleurs, l'alignement des financements sur les besoins humanitaires se fait sous le sceau de la neutralité, c'est-à-dire que les opérateurs des projets ne peuvent en aucun cas être des parties au conflit, ou être en position d'influencer par la force les dynamiques du conflit. Ils ne peuvent véhiculer aucune opinion sur les enjeux du conflit. L'aide humanitaire atteint son but précisément parce que les parties en présence la jugent inoffensive, ou pour le moins sans beaucoup de conséquences (ce qui est parfois très compromis, lorsque les Ong sont perçues comme trop proches de leurs gouvernements, en particulier les Ong britanniques ou américaines en ce moment).

Ces actions sont pourtant importantes pour RECAMP. Il est possible en effet, en travaillant avec ECHO au niveau de Bruxelles, de susciter certaines coordinations ponctuelles qui seraient dans l'intérêt des populations en répondant mieux à leurs besoins. Ces initiatives de coordination ne viendront pas en premier lieu des Ong, qui restent circonspectes envers les forces armées. Mais elles pourraient provenir de la Commission qui, en consultation avec le comité humanitaire, pourrait encourager une plus grande complémentarité entre militaires et humanitaires en vue d'une meilleure protection des populations.

Une étude réalisée en octobre 1995 par le ministère français des Affaires étrangères[392] avait indiqué que « ECHO représente ainsi, si l'on raisonne en termes de masse financière, le principal levier de l'action humanitaire française au plan international ». L'étude indiquait que le principal obstacle à une coopération entre la France et ECHO se situe dans la carence de communication entre les quelques 100 personnes travaillant au siège de ECHO et les ambassades ou les services français impliqués dans la réponse aux crises. Il est clair que, même si les deux parties sont demandeuses, ce genre de communication ne s'impose pas par décret. Il faut de plus que l'information vaille la peine d'être fournie, c'est-à-dire qu'elle puisse être utilisée à des fins importantes comme lors d'une manœuvre de terrain (FTX) de RECAMP, ou encore lors de la mise en adéquation de cellules de gestion de crise dans un pays donné.

Le Mécanisme de réaction rapide

La plupart des engagements relatifs aux crises pris par le commissaire Patten depuis son arrivée en 1999, en parallèle avec « Monsieur PESC », Javier Solana, se sont concentrés sur les moyens civils, et, à un bien moindre degré, sur les questions de droits de l'homme. Le nouveau règlement pour le Mécanisme de réaction rapide (en anglais Rapid Response Facility, MRR) a été rédigé en fin 1999, puis approuvé en février 2001 après de longues hésitations du Conseil. C'est ce règlement qui sert de cadre à la ligne budgétaire B7-67. Il est géré par l'unité Prévention des conflits et gestion de crise de la DG Relex, dirigée par Maria MacLaughlin, une fonctionnaire de nationalité irlandaise qui a longtemps travaillé sur le projet de résolution de conflits du Burundi financé par la Commission européenne à Arusha (et parle couramment le français).

[392] « ECHO : Fonctionnement et collaboration avec la France ». Rapport au Secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre chargé de l'aide humanitaire d'urgence, Florence Chéneaux de Leyritz, décembre 1995.

Le MRR a été « conçu pour permettre à la Commission de répondre de façon rapide, efficiente et flexible aux situations d'urgence et de crises, ou à l'émergence de crises »[393]. Calqué sur les procédures d'exception de ECHO, ce mécanisme a pris la place des programmes humanitaires dans des actions à caractère politique, comme celles qui ont eu lieu à Cuba, au Rwanda, en Bosnie et au Kosovo. Ainsi en Côte d'Ivoire, le MRR a-t'il été utilisé pour financer les déplacements des personnalités impliquées dans les négociations de paix.

Les autres instruments de la Commission restent très lents. Les projets de réhabilitation, tout comme les projets dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie qui revêtent un caractère d'urgence prennent en moyenne de 12 à 24 mois entre la décision de financement et le commencement de leur exécution. Les objectifs du MRR sont de permettre une mobilisation rapide en attendant que d'autres ressources soient mises en route.

L'unité de gestion de crise qui gère le MRR a élaboré quatre critères ou conditions minimales pour l'utilisation du mécanisme. Ce sont l'urgence, la priorité politique (définie par l'UE en fonction de l'importance des programmes de développement de la Commission que la crise met en danger), un minimum de stabilité, et une volonté de reprise des actions financées par les services géographiques de la Direction générale des relations extérieures de la Commission. Le MRR peut donc servir de catalyseur pour les ressources d'autres programmes tels que l'aide alimentaire ou la réhabilitation. Les projets ne peuvent pourtant pas dépasser six mois. Ils sont financés à partir d'un budget de 35 millions € annuels (ce qui représente une forte croissance par rapport au budget initial de 5 millions d'euros par an).

Même si ce budget est modeste pour la Commission, il permet de financer une gamme extrêmement large d'actions de stabilisation à court terme. Jusqu'ici aucune activité de type militaire n'a été financée, mais si la Commission s'oriente dans cette direction, il n'est pas exclu que cela soit possible. Les principaux secteurs soutenus jusqu'ici ont été : la médiation, le rétablissement de l'administration du droit, la reconstruction de petites structures, la société civile (petites associations), et le désarmement (par exemple des centres d'accueil pour des enfants soldats au Congo).

[393] Article 1 du Règlement du Conseil (CE) n°381/2001 du 26 Février 2001, Journal Officiel L57 du 27.2.2001, p.5. Le préambule du Règlement ajoute que ce mécanisme « permettra à la Communauté de prendre des actions urgentes pour rétablir ou sauvegarder des conditions normales pour l'exécution des politiques entreprises, afin d'en assurer l'efficacité ».

La portée des actions financées dans le cadre du MRR se distingue de celle des actions humanitaires par un article de règlement qui stipule que « les activités couvertes par le règlement ECHO, et éligibles pour financement sous cette rubrique, ne pourront être financées sous ce règlement » (Art.2§3). Pourtant la principale différence est que l'aide humanitaire est concentrée sur les individus, alors que les interventions du MRR se focalisent sur la préservation ou le rétablissement des structures civiques nécessaires à la stabilité.

Le Mécanisme de réaction rapide est particulièrement pertinent dans les situations de crise soudaine, lorsque l'Union européenne veut jouer un rôle très politique mais qu'elle ne possède pas de ressources suffisantes pour le faire. Les décisions du MRR ne se prennent pas en Comité de gestion des Etats membres (en fait, c'est le Groupe Afrique qui en est informé), mais à travers un dialogue entre l'unité responsable à Bruxelles et la délégation. Il appartient à la délégation de formuler les priorités, sauf dans les cas où elles le sont par le niveau politique formel du Cabinet Patten. Les actions qui pourraient être financées sont en priorité les processus de négociation, les capacités d'analyse et de planification, et la démobilisation.

La PESC est une ligne budgétaire gérée par la Commission, mais dont les décisions financières sont prises au Conseil (donc par un représentant du ministère des Affaires étrangères de la France et des autres pays). Ses projets permettent de soutenir les actions communes, dont certaines ont un caractère nettement militaire (par exemple, l'achat de matériel pour les garde-frontières géorgiens dans le cadre d'un appui à un programme de l'OSCE). Une fois la décision politique prise, ses procédures sont semblables à celles du Mécanisme de réaction rapide. Son enveloppe budgétaire annuelle est de 30 millions d'euros.

2. Les risques sociaux particuliers.

Un règlement particulier a été institué par le Conseil et le Parlement en ce qui concerne l'intervention internationale dans les situations de sortie de crise. Il s'agit avant tout de la reconstitution du fonctionnement de l'économie et des capacités institutionnelles (Règlement 2258/96 du Conseil). Les lignes budgétaires dont le règlement constitue la base juridique sont :

B7-3030 Réhabilitation et reconstruction en faveur des pays en développement en Asie
B7-3130 Réhabilitation et reconstruction pur les PVD en Amérique latine
B7-3210 Réhabilitation pour les pays de l'Afrique australe

B7-4000 Coopération avec les pays tiers méditerranéens
B7-4110 Réhabilitation pour les pays partenaires MEDA
B7-5076 Réhabilitation et reconstruction dans tous les PVD
B7-6410 Réhabilitation et reconstruction pour les pays partenaires ACP
B7-5220 Réhabilitation pour les pays partenaires Tacis

La notion de réhabilitation conçue comme activité particulière de l'aide internationale rencontre des derniers temps un intérêt croissant. A la fin des années quatre-vingt-dix, elle répondait à la nécessité de s'atteler à la reconstruction de pays dévastés par les guerres, guerres souvent liées à l'après Guerre froide et pour lesquelles une solution pacifique, facilitée par l'ONU, paraissait possible.

Les programmes sectoriels définis jusque là dans le domaine de l'aide internationale n'étaient pas adaptés aux problématiques de la reconstruction :

- L'aide au développement classique reposait sur une relation privilégiée entre le gouvernement et des opérateurs spécialisés en infrastructure, deux acteurs peu compétents dans le domaine de la réhabilitation. Souvent, celle-ci nécessite en effet des actions souvent urgentes, qui fondent l'intervention des Ong.
- L'aide humanitaire était capable de s'affranchir des contraintes de l'aide au développement, mais était peu soucieuse de viabilité sur le long terme. Les organismes s'occupant de réfugiés étaient peu aptes à couvrir les besoins des populations environnant les camps.
- L'aide du type économique (soutien aux entreprises, libéralisation) n'avait que peu d'impact sur ces économies exsangues, et ses effets risquaient même d'être négatifs.

Le Parlement européen s'est montré soucieux d'assurer la continuité des interventions internationales de soutien aux divers processus de paix (Cambodge, Angola, Mozambique, Afghanistan, etc.). Cette continuité, selon lui, faisait souvent défaut entre les livraisons de l'aide humanitaire et l'arrivée de l'aide au développement. C'est pourquoi il a décidé de créer des lignes budgétaires spéciales pour la réhabilitation et l'aide aux populations déracinées, ceci en conformité avec la communication de la Commission « Programme spécial d'appui à la réhabilitation dans les pays en voie de développement », et des conclusions du Conseil Développement de décembre 1993 sur l'aide à la réhabilitation. Un budget annuel d'environ 100 millions d'euros a été alloué aux huit lignes budgétaires énumérées ci-dessus.

En 1996 et en 2001, la Commission a publié deux nouvelles communications sur l'insertion de ces lignes budgétaires dans le cadre de l'aide extérieure (intitulées « lien entre urgence, réhabilitation et développement »). Elle a veillé à maintenir l'indépendance de ces lignes par rapport au nouveau service humanitaire, ECHO, tout en assurant la complémentarité des interventions. Les évaluations qui ont été faites des programmes « de réhabilitation et d'aide aux populations déracinées » ont démontré que le lien recherché reste souvent absent, les programmes de réhabilitation ayant la plupart du temps très peu à voir, en termes de partenaires, de populations cibles, ou de couverture des besoins, avec l'aide humanitaire.

Le succès relatif de certains processus de reconstruction de pays secoués par les crises (Cambodge, Mozambique, Bosnie) contraste de plus en plus avec la multiplication, ailleurs, de crises chroniques et de zones grises de souveraineté contestée (Somalie, Angola, Soudan, Afghanistan, Irak, Palestine, Libéria). Les explosions soudaines de violence soulignent aussi avec insistance le besoin de ressources additionnelles parallèles à l'aide au développement : Rwanda, Kosovo, Timor. Des catastrophes naturelles d'une ampleur exceptionnelle posent aussi la question de la disponibilité de ressources complémentaires pour des situations d'exception (ouragan Mitch en Amérique centrale, tremblement de terre dans le Gujarat en Inde).

Dans ce contexte les lignes budgétaires spécialisées soutenant des activités de réhabilitation dans le budget communautaire[394] ont fini par être éclipsées par d'autres sources de financement. On a assisté à une multiplication progressive des lignes propres aux pays, ou encore à une gestion ad hoc dans certains pays, voire à des structures indépendantes : Timor, le Kosovo et la Palestine ont acquis leurs lignes budgétaires propres. Pour la Somalie, le Libéria et Haïti, des procédures particulières inspirées de celles du FED ont été mises en place. Une agence a été créée pour le Kosovo et la Macédoine, et un programme régional pour l'ex-Yougoslavie (CARDS).

En septembre 1998, les résultats de l'évaluation des activités de réhabilitation dans les ACP mettent en exergue les caractéristiques suivantes :

- Le temps de prise de décision très long par rapport aux exigences des situations de crise.

[394] On peut aussi citer le cas du Règlement 1292/96 sur l'aide et la sécurité alimentaire, visant à réduire la vulnérabilité, ainsi que le Règlement 443/97 à 1880/2000 pour les populations déracinées, visant à leur réintégration.

- Le manque d'information des délégations et du personnel responsable des projets sur la disponibilité des financements.
- La définition légèrement restrictive des lignes budgétaires, qui excluent certains projets, et qui se distinguent de moins en moins des instruments principaux.

Depuis 2000, on assiste à une utilisation de plus en plus fréquente des lignes de réhabilitation en faveur de projets de reconstruction suite à des catastrophes naturelles, souvent plus orientés vers le renforcement du tissu socio-économique et des infrastructures que vers une reconstruction effective de ce qui a été détruit (reconstruction réalisée en général dans les mois qui suivent le désastre).

Le règlement concernant la réhabilitation (2258/96), dans son article premier, fournit les objectifs poursuivis et qui constituent le cadre d'action clairement applicable au niveau des pays :

- Objectif général 1 : restauration de la stabilité sociale et politique des pays moins avancés qui ont subi de graves destructions à la suite de périodes de guerre, de troubles civils ou de graves catastrophes naturelles.
- Objectif général 2 : satisfaction des besoins de l'ensemble des populations affectées.
- Objectif général 3 : prise progressive du relais de l'action humanitaire et aide à la reprise de l'aide au développement à moyen ou à long terme.
- Objectif général 4 : appui au retour des réfugiés, déplacés, des militaires démobilisés, réinsertion de toute la population dans la vie civile normale dans les pays et régions d'origine (le plus intéressant du point de vue de RECAMP).

La seule autre spécification fournie par le règlement est que les actions doivent être d'une durée limitée (en général de 1 à 4 ans) et que deux conditions d'intervention sont à remplir, à savoir un niveau minimal de sécurité (dans la mesure du possible, laissant place à une évaluation cas par cas), et un engagement effectif dans un processus de transition respectueux des valeurs démocratiques et des libertés fondamentales. Par ailleurs, dans son prologue, le règlement mentionne qu'une coordination étroite doit s'organiser entre la Commission et les Etats Membres.

Quatre secteurs d'intervention prioritaires y sont définis : la réhabilitation du système productif durable, des infrastructures de base (y compris le déminage), la réinsertion sociale, et le rétablissement des capacités institutionnelles.

Il existe aussi des lignes budgétaires géographiquement définies concernant les personnes réfugiées et déracinées (Règlement 1880/2000), dont la teneur et les procédures ressemblent beaucoup à celles pour la réhabilitation. Pourtant ces lignes sont limitées à l'Asie et à l'Amérique latine. Une autre ligne budgétaire couvre le co-financement de projets Ong (la Commission garantit 50% du montant du projet si l'organisme peut trouver une autre source) mais ce type de projet est propre au développement, et le monde des Ong reste très éloigné de celui des actions militaires.

3. le Fonds Européen de Développement.

Il existe un autre domaine d'intervention de la Commission qui relève des mêmes objectifs que RECAMP. Il s'agit ici de tout un faisceau d'activités concernant la création d'un environnement favorable au développement. Ces activités ne se concentrent pas seulement sur les Ong, comme c'est le cas de l'action humanitaire, ou sur les acteurs économiques. Elles touchent parfois des domaines propres à la sécurité, voire aux interventions militaires. Comme il est difficile de les distinguer par objectif ou par règlement, comme cela a été le cas pour le RRM, ECHO ou la réhabilitation, nous les traitons de façon globale sus le nom que la Commission leur donne de plus en plus, la « gouvernance ».

La gouvernance est un concept développé dans les années 90 outre-Atlantique et outre-Manche alors que les investissements dans l'infrastructure et le développement local déclinaient en faveur de l'environnement politique du développement. Le concept répond à la préoccupation de « redevabilité » (pour traduire par un néologisme le concept anglais de « accountability »), et d'appliquer des normes de gestion saine des affaires publiques.

La gouvernance n'est pas synonyme de gouvernement. Elle dépasse l'autorité formelle, et couvre les normes de régulation informelles, telles que la société civile. Nous nous concentrerons ici sur ce qui touche à l'Etat de droit, et aux droits de l'homme. Le concept recouvre aussi le soutien à la société civile, la réforme de l'administration publique, et le soutien à la décentralisation de l'Etat, secteurs du développement classique qui ne concernent pas RECAMP.

Un total de 715 millions € a été engagé par la Commission sur la période 2000-2003 pour les trois domaines qui nous intéressent (l'identification des projets se fait sur la base des titres de

projets et du bref commentaire que les fonctionnaires introduisent dans la base de données). Pourtant, selon les entrées sur la base de données CRIS, seulement 108 millions € auraient été payés fin 2003.

Un survol de l'aide de la CE dans ce domaine, incluant donc toutes les lignes budgétaires, montre que le plus gros des dépenses a été effectué dans le domaine de l'Etat de droit (41 %), puis de la démocratie (39 %), et enfin un plus petit montant pour les droits de l'homme (20 %).

Sous bien des aspects, le Fonds européen de développement peut financer les mêmes objectifs que les lignes budgétaires, et parfois de façon plus expéditive grâce à la réforme de la Commission, qui a permis une gestion très décentralisée. Il a pour base juridique la Convention de Cotonou, et se gère depuis les délégations, en consultation avec le Groupe Afrique des Etats membres à Bruxelles, et les services d'appui de AIDCO et de la DG Développement.

Signée par 77 pays, la Convention de Cotonou est une des formes les plus avancées de la coopération régionale de la Commission (parallèlement à plusieurs autres bases juridiques en vigueur pour les Balkans, les Nouveaux Etats indépendants, la Méditerranée, et le bloc Asie/Amérique latine). Elle comprend un volet commercial (accords d'échanges préférentiels), et un volet d'assistance technique et financière. Cette dernière a un porte-feuille d'à peu près trois milliards d'euros, qui peuvent être dépensés chaque année pour l'ensemble des pays Afrique Caraïbes Pacifique (ACP) signataires de la Convention.

Le Fonds européen de développement (FED) a pour objectif de réduire la pauvreté, mais se concentre sur certains principes fondamentaux qui sont tout à fait compatibles avec ceux du RECAMP : égalité et appropriation des initiatives, participation de nombreux acteurs et bonne gouvernance, dialogue et obligations mutuelles, et approche régionale. Un des secteurs prioritaires en a été le dialogue politique, et la gouvernance, en termes de volume de financement (à peu près 10 % des dépenses). Une approche que le FED privilégie est celle de l'assistance technique.

Le FED présente un désavantage et un avantage qui le démarquent des autres instruments de la Commission. Le désavantage provient de l'importance donnée au dialogue politique, qui oblige à obtenir un accord préalable du gouvernement bénéficiaire pour toute action

politiquement importante. Cet accord peut traîner. De même la coopération peut être suspendue si la Commission, au nom de l'Union européenne, juge que les principes fondamentaux ou essentiels (lire ici les droits de l'homme) sont bafoués. Or les aspects militaires sont des aspects sensibles des relations internationales africaines…

L'avantage est la décentralisation des décisions vers les délégations de la Commission européenne dans les pays bénéficiaires. Celle-ci est maintenant pratiquement effective, et donne au chef de délégation un pouvoir de décision étendu. Cela n'est pas le cas des lignes budgétaires qui, elles, sont encore gérées depuis Bruxelles. Il est donc possible à l'ambassade de France d'entamer un dialogue avec les délégations en vue d'obtenir des appuis financiers pour des objectifs propres au RECAMP. Plus ces décisions s'orientent vers le secteur de la sécurité, plus il est important de rechercher l'aval du Groupe Afrique à Bruxelles, auquel siège la représentation française auprès de l'Union européenne.

Il est important que toute relation avec le FED (auquel la France apporte un quart des ressources globales) soit conçue sur le long terme. La programmation du FED est en effet de cinq ans, comprenant l'élaboration d'un Programme indicatif national avec ses objectifs sectoriels et ses budgets, ainsi que des missions successives visant à définir les actions à mener avant d'aboutir à une procédure relativement soigneuse de passation de contrat (une à deux années). Pour toute action qui sortirait du cadre du Programme indicatif, il peut être plus utile de se tourner vers les lignes budgétaires gérées depuis Bruxelles.
Cotonou a apporté des changements majeurs dans le domaine de l'aide au développement : **La rationalisation des instruments, l'introduction de la notion de performance et la concentration de l'aide.** Le présent chapitre présente les instruments du Fond Européen de Développement (FED), respectivement, la facilité de coopération au développement à long terme et la facilité d'investissement. Le processus de mise en œuvre du FED, c'est à dire la programmation nationale et régionale ainsi que le processus de revue des programmes seront ensuite examinés.

Les instruments du FED

La facilité de coopération au développement à long terme

- Allocations versées à chaque pays

Dans le cadre de la facilité de coopération au développement à long terme, chaque pays ACP reçoit une allocation qui lui est spécifiquement destinée. Cette allocation spécifique comprend deux parties :

- une « allocation ordinaire » qui couvrira les projets et les programmes de développement et
- une « allocation de circonstance » qui couvrira les besoins imprévus et **accordera des ressources financières supplémentaires aux pays qui appliquent avec succès les activités de coopération.**

Le Fonds européen de développement (FED) est l'instrument principal de l'aide communautaire à la coopération au développement aux Etats ACP ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Le traité de Rome de 1957 avait prévu sa création pour l'octroi d'une aide technique et financière, initialement aux pays africains toujours colonisés à cette époque et avec lesquels certains Etats ont eu des liens historiques.

Bien que, suite à la demande du Parlement européen, un titre soit réservé pour le Fonds dans le budget communautaire depuis 1993, le FED ne fait pas encore partie du budget communautaire général. Il est financé par les Etats membres et est soumis à ses propres règles financières et est dirigé par un comité spécifique. L'aide octroyée aux pays ACP et aux PTOM continuera à être financée par le biais du FED pour la période 2008-2013.

Chaque FED est conclu pour une période d'environ cinq ans. Depuis la conclusion de la première convention de partenariat en 1964, les cycles des FED suivent, en général, ceux des accords / conventions de partenariat.

- Premier FED : 1959-1964
- Deuxième FED : 1964-1970 (Convention de Yaoundé I)
- Troisième FED : 1970-1975 (Convention de Yaoundé II)
- Quatrième FED : 1975-1980 (Convention de Lomé I)
- Cinquième FED : 1980-1985 (Convention de Lomé II)
- Sixième FED : 1985-1990 (Convention de Lomé III)
- Septième FED : 1990-1995 (Convention de Lomé IV)
- Huitième FED : 1995-2000 (Convention de Lomé IV et sa révision IV bis)
- Neuvième FED : 2000-2007 (Accord de Cotonou)
- Dixième FED : 2008-2013 (Accord de Cotonou révisé)

Le FED est composé de plusieurs instruments, notamment l'aide non remboursable, les capitaux à risque et prêts au secteur privé. Les instruments Stabex et Sysmin visant à aider respectivement les secteurs agricole et minier ont été supprimés par le nouvel accord de partenariat signé à Cotonou en juin 2000. Cet accord a aussi rationalisé les instruments du FED et a introduit un système de programmation glissante permettant plus de flexibilité et accordant une responsabilité plus importante aux Etats ACP.

Le neuvième FED est doté d'une somme de 13,5 milliards d'euros pour la période de 2000 à 2007. En outre, les reliquats des FED précédents s'élèvent à plus de 9,9 milliards d'euros.

La décision n°2005/6 du Conseil des ministres ACP-CE, du 22 novembre 2005, établit d'engager 482 millions d'euros de la somme conditionnelle d'un milliard d'euros au titre du neuvième Fonds européen de développement. Ce chiffre est réparti de la façon suivante : 352 millions d'euros pour l'enveloppe destinée à soutenir le développement à long terme, 48 millions d'euros pour la coopération et l'intégration régionale et 82 millions d'euros pour la facilité d'investissement. En outre, une seconde tranche de 250 millions d'euros destinée au second versement au profit de la facilité ACP-UE pour l'eau a été établie par la décision n° 2005/7 du Conseil des ministres ACP-CE.

L'aide au développement fournie par le FED s'inscrit dans un cadre européen plus large. Au sein de l'Union européenne, les fonds du budget général de la Communauté peuvent être employés pour certaines actions. En outre, tout en gérant une partie des ressources du FED (les prêts et capitaux à risque), la contribution des ressources propres de la Banque européenne d'investissement (BEI) s'élève à une somme de 1,7 milliards d'euros pour la période couverte par le neuvième FED.

Le dixième fonds, couvrant la période allant de 2008 à 2013, prévoit une enveloppe budgétaire de 22 682 millions d'euros. De ce montant, 21 966 millions d'euros sont alloués aux Etats ACP, 286 millions d'euros aux PTOM et 430 millions d'euros à la Commission au titre des dépenses d'appui liées à la programmation et à la mise en œuvre du FED. En particulier, le montant alloué aux ACP est réparti de la façon suivante : 17 766 millions d'euros au financement des programmes indicatifs nationaux et régionaux, 2 700 millions d'euros au financement de la coopération intra-ACP et interrégionale, 1 500 millions d'euros au financement de la facilité d'investissement. Une part plus importante du budget est consacrée aux programmes régionaux, soulignant ainsi l'importance que revêt l'intégration économique régionale pour le développement national et local auquel elle sert de cadre de base. La création de « montant d'incitation » pour chaque pays est une innovation du dixième FED.

Les Etats membres ont leurs propres accords bilatéraux et mènent leurs propres initiatives avec les pays en voie de développement, qui ne sont pas financés via le Fonds européen de développement ou d'autres fonds communautaires.

Paragraphe II : Le Mécanisme de réaction rapide : une perspective pour la coopération au développement.

L'analyse du Mécanisme de réaction rapide (MRR) ne figure pas par hasard. Le rôle que cet instrument détient dans la stratégie européenne apparaît plus clair après avoir passé en revue les principales politiques de coopération socio-économique de l'UE. Comme son nom l'indique, en effet, le Mécanisme ne met en œuvre aucune nouvelle activité proprement dite. Au contraire, il repose sur des procédures administratives qui ont pour but de réutiliser les programmes de coopération les plus divers à disposition de l'UE dans des contextes d'urgence et de crise. Le MRR se présente en conséquence comme un outil fondamental de la politique de développement du premier pilier dans son rôle face aux conflits.

A. Un Mécanisme au service de la stratégie européenne.

La nécessité d'instituer un système de réaction rapide avait souvent été invoquée au cours des dernières années. Pour répondre à cette exigence, le Conseil a adopté en février 2001 un règlement[395] qui établit des procédures administratives accélérées permettant à l'U.E., lorsqu'elle doit faire face à une crise en toute urgence, d'utiliser les différents programmes de coopération dont elle dispose.

Le Mécanisme permet ainsi à la Commission de réinvestir les programmes communautaires en contournant les complexes procédures bureaucratiques auxquelles ils sont normalement soumis. Une seule contrainte est imposée : son action doit être entreprise dans une période de six mois et seulement si la situation l'exige.

La liste des programmes pouvant être utilisés par le MRR est reproduite en annexe du règlement. On y retrouve les activités de coopération les plus diverses, touchant de nombreux thèmes sociaux et économiques du premier pilier, tels que l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits humains, les accords régionaux stipulés par l'UE dans le monde (en

[395] Règlement CE n° 381/2001 du 26 février 2001 portant création d'un mécanisme de réaction rapide, *JOCE n° L 057* du 27 février 2001.

particulier celui de Cotonou), les programmes de réhabilitation, la coopération dans le secteur nucléaire, les programmes d'aide économique aux pays de l'Est, la cofinancement avec les ONG et beaucoup d'autres initiatives encore.

Si le Mécanisme se limite à récupérer les activités de coopération citées, son impact temporel est néanmoins fondamental. En moyenne, le temps nécessaire pour lancer un programme d'aide est de dix-huit mois. Le MRR permettra d'intervenir beaucoup plus rapidement lorsque l'urgence de la situation l'exigera. A ces fins, il a été doté d'une ligne budgétaire séparée des budgets classiques attribués aux programmes qu'il peut utiliser, pour permettre à la Commission d'y puiser via des procédures simplifiées. La somme prévue est de 25 millions d'euros par an.

A première vue, le Mécanisme semble donc se réduire à une procédure bureaucratique accélérée. Toutefois, outre sa rapidité, mais aussi grâce à celle-ci, ce nouvel outil confère aux programmes de développement une autre caractéristique qui sinon leur ferait défaut : la politisation. Le but principal du Mécanisme, en effet, est de mettre en œuvre des actions qui, directement ou indirectement, permettent d'influencer rapidement une situation politique en pleine dégradation. Il ne s'agit donc pas d'aider les populations en difficulté ou de promouvoir le développement économique et social en tant que tel, mais plutôt de se donner l'opportunité d'intervenir positivement dans un contexte de crise. L'objectif éminemment politique du Mécanisme explique d'ailleurs pourquoi l'aide humanitaire fournie par ECHO n'est pas insérée dans la liste des activités annexées à son règlement. ECHO a pour unique but de répondre aux souffrances des populations et son action se caractérise par une neutralité quasi totale.

Le MRR poursuit aussi une autre finalité importante, qui consiste à permettre à l'aide européenne de « faire un premier pas » dans les zones de crise. En d'autres mots, les interventions du Mécanisme représentent souvent une occasion de tester et de préparer le terrain avant de relancer une stratégie de coopération au développement.

A ce propos, il est intéressant de constater qu'il peut financer, outre des projets de développement proprement dits, des missions d'évaluation, dans le but de prendre mieux connaissance des réalités auxquelles doit faire face la coopération européenne (on peut citer en exemple les missions au Népal, en Indonésie, au Sri Lanka).

Mais c'est sur la politisation que le MRR confère aux programmes de coopération du premier pilier qu'il convient d'insister. En effet, s'il est vrai que l'aide au développement est déjà depuis plusieurs années perçue comme un instrument à insérer dans une stratégie de prévention des conflits, la coopération économique et sociale européenne a rarement disposé

d'un outil d'influence politique aussi direct et immédiat[396]. Un exemple concret peut aider à s'en rendre compte.

1. Les échos du terrain : le cas de *Movimondo*[397].

Le Mécanisme de réaction rapide est intervenu pour la première fois en Macédoine, lors du conflit entre Albanais et Slaves de 2001. Bien qu'il ne concerne pas l'Afrique, cet exemple est intéressant car il illustre bien le rôle de MRR et de la coopération vis-à-vis des conflits.
Le but de la première intervention du Mécanisme était de restaurer les maisons endommagées par la guerre. Cette action repose sur l'idée que la destruction ou l'endommagement d'une habitation alimente la haine et l'envie de combattre. Ainsi, intervenir avant que le cycle de la violence ne devienne irrémédiable a représenté un signal important de paix et d'apaisement. Un signal qui peut contribuer à prévenir l'aggravation d'un conflit encore dans une phase embryonnaire.
Mais pour comprendre la portée réelle du MRR sur une crise, il convient de céder la parole aux acteurs de terrain. *Movimondo* est l'ONG qui a organisé et géré la première intervention du MRR, en Macédoine. Le témoignage de Marcello Goletti, responsable du projet, permet de nous éloigner temporairement de la théorie pour plonger dans des aspects plus proches de la réalité. Le délai de réaction du Mécanisme et son fonctionnement se dévoilent dans la première partie de l'interview qui suit. Mais c'est surtout le rôle politique que l'Union européenne a attribué à la coopération grâce au MRR qui se révèle dans le récit que fait Goletti de son expérience.

2. Le délai de réaction.

La crise en Macédoine a éclaté au printemps 2001. Quels ont été les temps de réaction du Mécanisme ?
« A la fin d'avril 2001, suite à une demande de la Commission, l'Agence européenne pour la reconstruction du Kosovo (AER) a effectué une mission d'évaluation en Macédoine, alors qu'elle n'avait pas encore de compétence sur ce pays. Au mois de mai, la Commission a invité Movimondo à participer à un appel d'offre restreint (nous avions déjà travaillé au

[396] Le seul cas comparable est celui des sanctions. Toutefois, il faut préciser que celles-ci sont adoptées dans le cadre des compétences du Conseil et du deuxième pilier.
[397] Movimondo est une organisation non gouvernementale italienne. Pour plus d'informations, voir le site www.movimondo.org.

Kosovo avec l'Agence). Nous avons signé le contrat pour un projet d'environ 1 million d'euros le 21 juin.
La procédure a donc duré pus ou moins un moi et demi. C'est beaucoup plus rapide que pour les projets de réhabilitation et de développement « normaux » financés par la Commission, mais cela reste plus lent que pour les interventions d'urgence soutenues par ECHO. La sélection s'est déroulée principalement par voie informatique. »

Quand étiez-vous en mesure d'intervenir concrètement sur le terrain ?
« Lorsque le projet a été conçu (avril-juin), les combats dans la zone prise en considération s'étaient apaisés, en laissant entrevoir la possibilité d'intervenir. Une fois le contrat signé (fin juin), on était prêt à faire démarrer le projet.
Malheureusement, au même moment, la situation s'est soudainement précipitée. Les activités de reconstruction sont ainsi restées bloquées jusqu'au mois de septembre. Pendant ce temps, on a entrepris de nouvelles expertises dans les zones encore accessibles et on a soutenu la Délégation européenne dans ses efforts de paix. Toutefois, nous n'avons pu entreprendre le réel travail de reconstruction qu'une fois la paix revenue (l'accord de paix date de la fin août 2001). »

Combien de maisons avez-vous reconstruit ?
« Le projet prévoyait initialement la reconstruction de toutes les maisons qui avaient été touchées par le début du conflit (190 maisons dans le district de Tetovo – Tetovo-ville, Lavce, Gajre, Sipkovica, Sipkova Teke), mais, suite à la reprise des combats, beaucoup d'autres bâtiments ont été endommagés. Ainsi on a dû refaire un nouveau travail d'évaluation, en changeant de fait le projet qui avait été initialement prévu.
Bien sûr, on ne pouvait plus intervenir sur toutes les maisons touchées (on en comptait plus de 5 000 !) : on a donc dû faire une sélection. Celle-ci s'est basée sur une répartition plus ou moins égale entre maisons de familles slaves et celles des Albanais. A la fin de notre action, 286 maisons avaient été restaurées. »

3. Evaluation politique.

Le MRR se différencie du système de réaction rapide de l'ECHO par le fait d'être un instrument politique devant influencer positivement les conflits. ECHO, au contraire, est neutre et doit se limiter à aider les populations en détresse. Avez-vous perçu une valeur

ajoutée politique du MRR par rapport aux actions humanitaires ? En quoi la reconstruction de maisons peut-elle s'insérer dans une stratégie politique face à un conflit ?

« Le fait que notre intervention s'insérait dans une stratégie politique de résolution d'un conflit était évident. Sous cet aspect, la différence avec ECHO, mais aussi avec les autres programmes de réhabilitation et de développement, a été nette.

L'idée était que la reconstruction des maisons devait être utilisée comme argument pouvant soutenir les négociations de paix. L'objectif était donc d'influencer les pourparlers. Ainsi, l'initiative du MRR a été insérée dans une stratégie diplomatique de promotion de la paix, et elle a été mise à disposition de la Délégation européenne en Macédoine pour faciliter son action de médiation. A ce propos, il est intéressant de constater que, pendant les pourparlers (août 2001), la Commission nous a demandé à plusieurs reprises d'aller sur le terrain pour nous montrer à la population en faisant des évaluations. Le but était de donner de la visibilité aux initiatives européennes et, ainsi, de prouver aux parties en conflit qu'un accord de paix, ou du moins une trêve, aurait comporté des opportunités intéressantes.

On peut alors en conclure qu'aider la population n'était pas une finalité directe en tant que tel, mais c'était plutôt un moyen pour créer des conditions favorables à la paix et pour influencer les parties en conflits lors des négociations. Dans ce sens le projet avait un caractère plus politique qu'humanitaire. ECHO, au contraire, a pour unique objectif d'offrir une aide d'urgence aux individus en détresse. »

Quelles sont alors les résultats obtenus sous l'angle politique ?

« Ils sont importants. Parallèlement au travail technique de reconstruction, en effet, nous avons aussi mené un travail méticuleux dans le domaine des rapports entre groupes, afin de promouvoir ce qu'aujourd'hui on appelle *confidence building*. Nous avons à ce titre beaucoup travaillé avec les communautés locales et avec leurs autorités, surtout pour sélectionner les maisons à restaurer.

La nécessité d'équilibrer les interventions entre les deux groupes ethniques a rendu notre mission plus compliquée par rapport à celles que nous avions entreprises au Kosovo. Là, on pouvait sélectionner les bénéficiaires de nos actions selon des critères de pauvreté et de besoins. En Macédoine, par contre, on devait principalement s'assurer de garantir un certain équilibre entre les groupes ethniques en conflit.

Ce dernier point est très important dans la recherche d'un impact positif sur la paix. Si le choix des maisons à reconstruire avait été fait avec plus de légèreté, le projet aurait pu avoir l'effet inverse de celui recherché, en creusant d'avantage le fossé qui sépare les deux

communautés. C'est dans ce domaine que le travail d'une ONG se démarque de celui que pourrait réaliser une entreprise privée, en offrant une valeur ajoutée importante. Notre action de reconstruction, qui, sous un aspect purement technique aurait pu être entreprise avec la même efficacité par une société privée, s'est donc appuyée sur une approche sociale qui a permis aux communautés locales en conflit de se rencontrer et de dialoguer sur un thème concret qui est la reconstruction des maisons détruites. »

Quels ont été les problèmes rencontrés ?

« Le mécanisme nous a laissé une grande marge de manœuvre. Mais cela ne représente pas forcément un avantage, car initialement il nous a laissé un peu trop seuls. En effet, le MRR ne disposait pas d'une structure en mesure de suivre efficacement les projets. Il ne s'agit pas d'une agence comme l'AER ou d'un bureau comme ECHO, mais plutôt d'un système financier à disposition de la Commission pour intervenir rapidement dans des contextes politiques délicats. ECHO, au contraire, dispose toujours d'un point de repère sur le terrain. Ainsi, au début du projet, nous avons manqué d'une référence technique. Toutefois, lorsque les activités de reconstruction ont débuté, la Commission s'est rendu compte de cette lacune et a décidé de déléguer le *monitoring* technique du projet à l'Agence européenne de reconstruction. Cela nous a aidés dans le travail. [398]»

Quelle évaluation faites-vous du MRR globalement ? Comment voyez-vous son évolution dans le futur sur la base de votre expérience ?

« Globalement, l'évaluation de nos activités avec le MRR est positive : le mécanisme nous a permis d'intervenir dans une situation de conflit dans de délais relativement courts, tout en fournissant aux médiateurs européens des outils diplomatiques pour influencer les négociations.

Reste la principale limite du MRR déjà évoquée. Celui-ci, dans notre cas, s'est montré en mesure de suivre attentivement les projets d'un point de vue administratif, mais d'un point de vue technique et exécutif il y a eu initialement des difficultés. Cette lacune peut être comblée (et a été comblée) par le recours à d'autres structures comme l'Agence, mais dans ce cas la

[398] A l'époque, l'Agence ne disposait d'aucun mandat formel pour la Macédoine. Les compétences sur ce pays lui ont été conférées en janvier 2002. Toutefois, informellement, la Commission bénéficiait de l'aide de l'Agence depuis quelques mois déjà.

Commission risque de perdre la gestion politique des projets, ou du moins de ne pas la mettre à profit comme il le faudrait. En considérant le rôle éminemment politique attribué au MRR, cela est un peu dommage.
Concernant l'évolution future du Mécanisme, elle dépendra en partie de l'évolution de la politique étrangère de l'UE qui, pour l'instant, reste encore trop mal définie. En Macédoine, l'Europe n'a pas toujours joué un rôle univoque : quelquefois, les ambassades des Etats membres et la Délégation européenne suivaient des stratégies différentes, posant ainsi un problème de cohérence. C'est sans doute dans ce domaine qu'on peut repérer une autre limite du Mécanisme. »

B. Un premier bilan.

Les interventions en Macédoine ne se sont pas limitées à la reconstruction de maisons, car le Mécanisme peut se prévaloir de plusieurs programmes de coopération à la fois. Ainsi, des projets pour 12,788 millions d'euros ont étés financés en 2001. L'exemple de *Movimondo* est intéressant, car il aide à comprendre la finalité ultime du Mécanisme, qui consiste à adresser aux parties en conflit un signal en mesure d'être capitalisé au sein d'une stratégie politique. Cependant, il aide aussi à en percevoir certaines limites.

1. Le manque de personnel.

Une première limite concerne le problème de sous-effectifs des services extérieurs de la Commission. L'Unité prévention des conflits et gestion des crises de la direction générale RELEX (relations extérieures) compte une vingtaine de personnes en tout. La moitié d'entre elles travaillent actuellement dans la section Gestion des crises, qui, parmi ses nombreuses compétences, s'occupe entre autre du Mécanisme. Comment un nombre aussi restreint de fonctionnaires peut-il assurer le suivi d'actions entreprises aux quatre coins du monde ?
La question du personnel a été abordée ici pour la première fois, mais elle aurait pu l'être dans n'importe quelle autre partie de l'ouvrage. Le nombre de fonctionnaires à disposition de la Commission, vu l'ampleur des tâches, est dérisoire, surtout si comparé aux administrations nationales analogues. Dans la communication de 2000 sur sa politique de développement, la Commission constatait d'ailleurs laconiquement qu'elle dispose en moyenne de 2,9 personnes

pour gérer 10 millions de dollars, alors que pour la même somme la Banque mondiale dispose de 4,3 fonctionnaires et les Etats membres entre 4 et 9[399].

Ce problème ne se réduit pas à une simple lacune bureaucratique. La décision d'embauche revient au Conseil, c'est-à-dire aux Etats membres. La rumeur selon laquelle ces derniers voudraient maintenir la Commission en sous-effectifs pour éviter qu'elle acquière trop de pouvoir sur la scène internationale est de plus en plus fréquente. D'ailleurs, elle ne paraît pas être une simple rumeur lorsqu'on constate que, pour 2003, la Commission aurait demandé un minimum de 500 agents supplémentaires, alors que le Conseil serait disposé à admettre environ 150 embauches. Pourtant, une telle requête n'est pas sans fondement si, comme le fait Jean-Pierre Stroobants dans *Le Monde*[400], on remarque que les 20 000 fonctionnaires de la Commission doivent gérer 620 000 opérations financières par an. Des opérations parmi lesquelles, justement, on compte les programmes de coopération au développement et les actions du Mécanisme de réaction rapide.

2. Les limites budgétaires.

Le budget annuel du MRR (25 millions d'euros) ne paraît pas très important par rapport au rôle qui lui incombe. On pourrait voir ici une autre limite. Dans certains cas, la Commission a dû avoir recours à des contributions ultérieures des Etats membres pour faire face à l'ampleur des défis (par exemple dans les Balkans).

L'analyse de quelques exemples issus du même exercice budgétaire, celui de 2002, peut aider à mesurer la consistance de la somme prévue annuellement par rapport aux tâches attribuées au Mécanisme.

Au cours de l'éternel conflit israélo-palestinien, les infrastructures de l'**Autorité palestinienne** avaient étés fortement endommagées par l'armée israélienne, notamment au printemps 2002. En juin de la même année, l'UE a décidé d'intervenir via le MRR pour soutenir l'administration d'Arafat. Des motivations stratégiques importantes sont derrière une telle décision. Contrairement à leurs alliés américains et à Israël, les Européens considèrent Arafat comme un interlocuteur. Le MRR est ainsi intervenu pour financer la reconstruction d'infrastructures palestiniennes. Il est intéressant de constater, à ce propos, que l'action du Mécanisme s'est focalisée surtout sur la reconstruction des structures administratives compétentes dans des domaines sociaux ou dans d'autres services destinés à la population. La

[399] COM (2000) 212 final, p.16.

[400] Stroobants J.P., « La Commission européenne se livre à un exercice délicat de transparence sur son administration », *Le Monde,* 25 juillet 2002.

volonté de contenir, autant que possible, la radicalisation de la société palestinienne paraît à ce titre évidente.

Mais pur en revenir au problème financier, il faut constater que le coût de l'opération au Moyen-Orient a été fixé à 5 millions d'euros. Ce chiffre révèle les limites du budget annuel global du Mécanisme : avant tout parce que les dégâts subis par l'Autorité avaient étés évalués par la même Commission à plus de 15 millions d'euros, mais surtout parce que si l'on considère qu'un cinquième du budget annuel du MRR est utilisé pour faire face à une seule crise, on se rend mieux compte des limites géographiques auxquelles il est soumis. Pendant la même année, et donc dans le cadre du même exercice budgétaire, presque 6 millions d'euros ont été octroyés pour faire face à la **crise afghane**. Ainsi, deux régions du monde ont absorbé quasiment la moitié des disponibilités financières.

L'Afrique subsaharienne n'a pas été exclue du rayon d'action du MRR, mais elle a sûrement ressenti ces limites budgétaires. Dans la **Corne de l'Afrique** la somme établie pour 2002 a été de 2,6 millions d'euros. Les pourparlers de paix entre les factions somaliennes, organisés à Nairobi en mai/juin 2002, ont fait l'objet d'une aide octroyée via le MRR. Le récent accord de paix entre Erythrée et Ethiopie a aussi bénéficié d'un soutien économique, destiné principalement à financer la commission qui doit redessiner les frontières entre les deux pays, et à entreprendre des actions de déminage dans la zone frontalière.

Dans les montagnes Nouba, au **Soudan**, le MRR est intervenu à nouveau dans le domaine du déminage, dans l'espoir d'offrir aux populations déplacées la possibilité de revenir dans leurs villages. Il y avait un but politique bien précis sous cette motivation humanitaire, qui consistait à promouvoir une amélioration concrète des conditions de vie pendant que le cessez-le-feu et les négociations étaient en cours. Il s'agissait, en somme, de mettre en exergue tous les avantages de la paix.

Dans l'**Afrique des Grands Lacs**, le Mécanisme a tiré profit de plusieurs programmes de coopération. Deux millions d'euros ont été adoptés pour soutenir le dialogue inter-congolais, pour financer la réinsertion dans la vie civique d'enfants-soldats, et pour aider les médias indépendants favorisant la diffusion d'une culture de paix.

A la fin de décembre 2002, le Mécanisme est intervenu pour 400 000 euros en **République centrafricaine**, où des tensions et des affrontements se sont multipliés dangereusement. Cette somme devrait permettre à l'Union africaine de financer une mission spéciale de médiation et d'ouvrir un bureau de liaison à Bangui.

Comparées à l'ampleur des conflits sub-sahariens, les sommes octroyées en Afrique par le MRR en 2002 ne semblent pas énormes[401]. Ce dernier est toutefois intervenu dans d'autres parties du monde au cours de la même année. On peut citer le Népal (615 000 euros en faveur des déplacés) et le Sri Lanka (1,8 millions d'euros pour soutenir le récent accord de cessez-le-feu).

Bien que son budget soit exigu au regard des exemples mentionnés, il n'en demeure pas moins que le Mécanisme se présente comme une initiative très utile. Il est tout particulièrement intéressant de constater comment une simple procédure administrative peut se transformer en précieuse carte de visite à disposition de l'Union européenne lors de négociations de paix. Les Etats membres ont rarement conféré au niveau communautaire la possibilité de capitaliser politiquement, et de façon aussi immédiate, ses vastes compétences dans le domaine de la coopération au développement. Cela explique peut-être pourquoi les ressources humaines et financières à disposition du MRR restent limitées.

Conclusion de la deuxième partie

Le respect, la promotion et la sauvegarde des droits de l'Homme, de la démocratie et de l'Etat de droit constituent, aujourd'hui, un objectif essentiel des relations international de l'Union européenne. Pour cela, l'Union européenne a mis en place une série d'instruments qui font dépendre de plus en plus ses relations commerciales, ou de coopération au développement au respect de ses valeurs.

[401] Pour ce qui concerne les premiers mois de 2003, signalons une intervention du MRR au Congo-Brazzaville pour soutenir le processus de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) des rebelles Ninja mis en œuvre par le PNUD (731 000 euros), et le financement d'une mission d'évaluation au Pakistan.

Or, se pose la question de la nature et de l'efficacité de ces instruments appliqués au grès des circonstances et à géométrie variable.

Ces clauses insérées dans la « conditionnalité politique » de la coopération s'analysent en réalité comme des instruments de l'Union européenne au service de ses priorités. Elles s'apparentent donc plus à l'acceptation d'un choix politique commun qu'à des dispositions réellement contraignantes. Ces clauses s'apparentent aussi comme de véritables enjeux dans l'expression de l'identité d'une politique étrangère et de sécurité commune.

Par ailleurs, on perçoit à travers le nouveau partenariat ACP-UE – formalisé par l'Accord de Cotonou du 23 juin 2000, et qualifié de « partenariat renforcé » - une dimension politique qui irrigue l'ensemble des relations entre les parties. Ainsi on assiste à un renforcement du système de Lomé qui ne faisait référence qu'à la coopération pour le développement et des relations économiques et commerciales. De ce fait l'Accord de Cotonou peut-être regardé comme ouvrant une nouvelle ère dans les relations ACP-UE.

Pour la mise en œuvre de sa « conditionnalité politique » l'Union européenne laisse transparaître en filigrane qu'elle s'efforce de faire progresser les pays tiers, particulièrement ceux en développement, dans le respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques. En effet, plus l'Union européenne développe une pratique claire, cohérente et objective dans ce domaine, plus elle sera comprise et acceptée par ses partenaires. D'autant plus que le respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques – étant aussi exigé des Etats membre [402] - donnerait une légitimité significative à cette pratique au sein de l'Union européenne.

Cependant il est courant aujourd'hui que l'Union européenne soit paralysée par l'importance des enjeux économiques et politiques avec certains pays (Chine, Indonésie, les Monarchies du Golf etc.) au point de ne réserver sa fermeté qu'aux pays faibles à commencer par ceux d'Afrique.[403]

La position de l'Union européenne, à cet égard, n'est pas dépourvue d'ambiguïté. D'où l'interrogation suivante : va-t-elle s'ériger en « juge de la dignité humaine ? »[404].

---

[402] Les critères de Copenhague définis lors du Conseil européen en 1993 constituent un préalable à l'adhésion d'un pays à l'Union européenne.
Ces critères politiques (respect des principes démocratiques, des droits de l'Homme et de l'Etat de droit), économiques (économie de marché, libéralisation…) et du respect des minorités forme la base substantielle de l' « acquis communautaire. »

[403] Voir C. Goybet, Aide au développement, démocratie et droits de l'Homme, Rev. Marché Commun, n° 372, novembre 1993, spécial 1993, p. 777.

[404] Voir Armelle Renaut-Couteau Armelle, « Le respect des principes démocratiques et des Droits de l'Homme dans les relations conventionnelles de l'Union européenne avec les pays tiers. », in Mélanges offerts à Raymond Goy, " Du droit interne au droit international. Le facteur religieux et l'exigence des Droits de l'Homme ", Publication de l'Université de Rouen, 1998, pp. 369-380.

Pour mieux marquer sa différence et sa déférence, l'Union européenne doit éviter trois écueils pour promouvoir ses valeurs fondamentales :

- un dialogue politique biaisé ;
- une pression économique qui étouffe ;
- faire des choix politiques non fondé sur le droit.

Certes, le respect des droits de l'Homme et des principes démocratiques est une condition de l'aide communautaire, mais la dignité de tous devrait en être le projet.

La Commission européenne a adopté le 27 juin 2007 une proposition qui présente les initiatives phares concrétisant la nouvelle orientation des relations UE-Afrique qui sera proposée dans le cadre de la future stratégie conjointe UE-Afrique. Ces initiatives communes, qui feront l'objet de discussions avec les partenaires africains, seront lancées à Lisbonne au cours de second sommet UE-Afrique. La communication expose également les principes et le contexte historique qui sont au cœur de la stratégie conjointe UE-Afrique actuellement élaborée.

Deux ans après l'adoption de la stratégie de l'UE pour l'Afrique, l'Union européenne et l'Afrique ont l'intention de redéfinir leur partenariat à la lumière des profondes transformations qu'elles ont subies ces dernières années. La stratégie conjointe, qui doit être adoptée à l'occasion du deuxième sommet UE-Afrique organisé à Lisbonne en décembre prochain, présentera une vision commune à long terme des futures relations entre l'Union européenne et l'Afrique dans un contexte de mondialisation.

M. Louis Michel, membre de la Commission chargé du développement et de l'aide humanitaire, a souligné que « l'émergence d'un véritable partenariat stratégique entre nos deux continents était une priorité pour l'UE et que ce partenariat nous aiderait à apporter des réponses concertées tant à nos enjeux communs qu'aux besoins de développement de l'Afrique ».

Cette stratégie conjointe vise à renforcer le dialogue politique entre l'Union européenne et l'Afrique de manière à ce que le partenariat UE-Afrique

1) dépasse le cadre de la coopération au développement en ouvrant le dialogue UE-Afrique à des préoccupations politiques communes et à des questions d'intérêt commun,
2) dépasse le cadre du continent africain en s'éloignant d'une stratégie exclusivement axée sur les questions africaines pour aborder ouvertement des sujets d'intérêt européen et

planétaire et agir en conséquence au sein des forums compétents afin que la mondialisation soit profitable à tous,

3) dépasse la fragmentation en soutenant les efforts déployés par l'Afrique pour relever certains défis particulièrement importants par des réponses régionales et continentales,
4) dépasse le cadre des institutions en assurant une participation renforcée des citoyens africains et européens dans le contexte d'un renforcement global de la société civile sur les deux continents.

Le sommet de Lisbonne devrait concrétiser cette démarche novatrice établissant une nouvelle définition du partenariat UE-Afrique. La Commission propose donc cinq initiatives communes UE-Afrique, dont le coup d'envoi sera donné à cette occasion :

- partenariat UE-Afrique sur l'énergie,
- partenariat UE-Afrique sur le changement climatique,
- partenariat UE-Afrique sur les migrations, la mobilité et l'emploi,
- partenariat UE-Afrique sur la gouvernance démocratique,
- architecture politique et institutionnelle UE-Afrique.

Sept ans après le premier sommet UE-Afrique du Caire, le sommet de Lisbonne permettra au dialogue UE-Afrique de retrouver sa place au plus haut niveau politique. A cet égard, le commissaire Louis Michel a souligné que : « le sommet de Lisbonne sera l'occasion idéale de démontrer que les Européens sont prêts à prendre des initiatives audacieuses et de réaffirmer les engagements vis-à-vis de l'Afrique ».

CONCLUSION GENERALE

La coopération internationale repose sur plusieurs fondements politiques, démocratiques, économiques, voire éthiques ; et qui s'appliquent en particulier au développement.

La bonne gouvernance, ou la gouvernance démocratique et sociale, sur laquelle repose l'Accord de Cotonou, ne doit pas se traduire par une transposition des modèles des pays du Nord. La promotion de cette gouvernance, qui devrait reposer sur les processus participatifs, porte notamment sur la lutte contre la corruption, une justice indépendante, la liberté

syndicale, l'auto-évaluation de sa gouvernance par la société elle-même, et l'émergence de valeurs communes de gouvernance au sein des sociétés des pays A.C.P.

Il n'y a pas de dichotomie entre lutte contre la pauvreté et lutte pour les droits, l'une impliquant nécessairement l'autre : la question est plutôt celle de l'effectivité de la primauté des droits fondamentaux, qui découlent de la charte des Nations-Unies. Mais sur le fondement de quelles stratégies faut-il coopérer ? La coopération U.E./A.C.P. ne peut plus être une coopération d'Etat à Etat, mais une coopération de cœur, de société à société.

Il ressort de la pratique des échanges U.E./A.C.P. des 20 dernières années, qu'il faut évidemment impliquer tous les acteurs de la coopération :

- Les collectivités locales, qui sont au plus près des populations. Mais cela implique de bien comprendre les jeux politiques et les enjeux économiques et sociaux au plan local,
- Les entreprises, y compris petites et très petites, qui ont joué un rôle massif dans le développement de certains pays à travers les investissements étrangers directs,
- Les migrants, qui apportent au développement de leur pays d'origine une contribution bien réelle même si elle est difficile à identifier : ce sont des apporteurs d'épargne, de savoir-faire acquis dans d'autres pays. Ils ont une capacité d'organisation collective et d'action qu'il faudrait appuyer et accompagner,
- Les syndicats aussi jouent un rôle qui accompagne et conforte l'appui au développement, en particulier en contribuant à renforcer la gouvernance des sociétés, ce qui passe d'abord par la reconnaissance des droits fondamentaux dans ce domaine,
- Enfin l'appui en ressources humaines reste un volet important de toute action d'aide ou partenariale. Nous pensons aux diverses formes d'assistance technique des pays du Nord aux pays A.C.P. qui doivent évoluer à la mesure des pays partenaires.

Le Partenariat U.E. - Afrique couvre, quant à elle, la coopération économique régionale, l'intégration et le commerce, les actions menées contre la sécheresse et la désertification, la lutte contre le VIH/Sida et les maladies transmissibles, la sécurité alimentaire, les droits de l'homme et la démocratie.

Au delà des liens traditionnels qui unissent l'Union et les pays africains dans le cadre des accords méditerranéens ou de la relation avec les pays A.C.P., l'Union européenne et l'Union africaine (UA) ont entamé un nouveau dialogue portant sur la prévention et la résolution des

conflits[405] ainsi que sur le soutien apporté par l'UE aux efforts de maintien de la paix déployés sur le continent par l'UE et les Nations-Unies.

L'ampleur des conflits dans le monde et leurs causes profondes sont autant d'enjeux auxquels se mesure la coopération au développement. Sans stabilité, sans sécurité ou paix, les efforts en matière de démocratisation et de développement apparaissent vains. Le secrétaire général de l'ONU, dans son rapport « Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durable en Afrique », estime que « ces dernières années, l'Afrique considérée dans son ensemble a commencé à réaliser des progrès sensibles dans les domaines économiques et politiques[406].

A vrai dire, le chapitre C.E. régissant la coopération au développement[407] n'énonce pas la prévention des conflits parmi ses objectifs. On y mentionne la nécessité de promouvoir le développement durable, la lutte contre la pauvreté, l'insertion des pays en développement dans l'économie mondiale.

Il y est rappelé le rôle que la politique de coopération doit jouer pour promouvoir la démocratie. L'Etat de droit, les droits humains, mais le thème plus spécifique de la prévention des conflits n'est pas mentionné. Pourtant, cet objectif a dû être rapidement déduit des normes communautaires en question : aujourd'hui, en effet, l'aide au développement est perçue comme l'un des principaux outils dont dispose l'UE face aux crises. Un outil qui, plus précisément, doit prendre en considération trois facteurs :

1. Avant tout, l'UE veut s'assurer que les politiques qu'elle adresse à un pays tiers tiennent compte, dans leur programmation, d'éventuelles conséquences sur la stabilité. Le but est d'éviter de contribuer involontairement à la précipitation d'une crise.
2. En deuxième lieu, et en conséquence du premier point, la coopération au développement doit devenir un véritable instrument en mesure d'influencer positivement les causes des conflits.
3. Enfin, consciente de son poids économique, l'UE veut dans certains cas influencer aussi les acteurs des conflits via le dialogue politique et, éventuellement, des sanctions.

Tenir compte de la dimension des conflits dans la programmation de l'aide

L'émergence d'une nouvelle approche politique correspond toujours à la naissance de nouvelles exigences. Le rôle récemment attribué à la politique de développement face aux

[405] Cf. Felix Nkundabagenzi, Caroline Pailhe et Valérie Peclow, Les Rapports du GRIP. L'Union européenne et la prévention des conflits. Concepts et instruments d'un nouvel acteur, 2005, 72 p.
[406] Secrétariat général de l'ONU, Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durable en Afrique, Rapports/1998/318, 13 avril 1998.
[407] Titre XX, art. 177-181 du traité CE.

causes des conflits n'est pas né d'une idée abstraite et purement théorique, mais il est issu d'un besoin très concret qui s'est imposé au cours de la dernière décennie et, tout particulièrement, lors du génocide rwandais.

Avant la guerre, à la fin des années 80, le Rwanda était considérée comme un pays relativement stable. Il était même cité en exemple comme l'un de ceux sachant le mieux gérer l'aide financière internationale. Cet exemple, toutefois, se basait exclusivement sur une analyse macro-économique, qui d'ailleurs à l'époque était considérée comme largement suffisante pour juger les performances d'un gouvernement.

Quelques années plus tard, le conflit et puis le génocide (près de 800 000 morts en trois mois) ont fait naître des doutes sur les critères pris en compte dans l'évaluation de l'aide au développement. Le Rwanda était-il un si bon élève ? La stabilité sociale et politique n'a-t-elle pas été négligée dans la programmation de l'aide ? Des questions qui renvoient à une autre interrogation encore plus inquiétante : une stratégie de coopération économique bien gérée macro-économiquement peut-elle creuser les divisions entre groupes à l'intérieur d'un Etat lorsqu'elle est mal gérée socio-politiquement ?

Il serait une erreur de penser que l'aide au développement ait pu provoquer, à elle seule, la crise politique et ethnique qui a dégénéré en génocide. Toutefois, l'exemple rwandais a témoigné du fait qu'une stratégie de développement doit être pensée en considérant aussi la dimension des conflits. En d'autres termes, on s'est rendu compte que l'économique ne doit pas négliger le politique.

Aujourd'hui, cette nouvelle donne semble avoir été accueillie au sein de la programmation communautaire, du moins sous un angle théorique[408]. L'UE a en effet l'ambition de mieux évaluer les possibles conséquences de ses actions sur la stabilité du pays auquel elle s'adresse. Les documents stratégiques publiés à ce propos le répètent d'ailleurs à maintes reprises : il faut intégrer la prévention des conflits dans toute activité de l'Union pouvant avoir des répercussions sur les pays en développement.

Mais l'ambition des institutions européennes est allée bien au-delà d'une simple prise en compte d'éventuelles contre-indications que ses activités pourraient avoir sur la stabilité d'un pays. Si une mauvaise politique de coopération peut augmenter la conflictualité d'une société, alors une programmation mieux orientée pourrait, au contraire, l'apaiser.

Influencer les causes des conflits

[408] Voir aussi : Nkundabagenzi F., Pailhe C. et Peclow V., *L'Union européenne et la prévention des conflits africains*, Les Rapports du GRIP, 2002/2.

La traditionnelle approche adressée aux crises (maintien de la paix, actions diplomatiques et de médiation, embargos) présente des lacunes aux yeux de l'UE comme à ceux d'autres bailleurs internationaux. Elle n'est certes pas abandonnée, mais elle est toutefois perçue insuffisante et parcellaire face à l'étendue des problèmes. C'est l'Afrique, continuellement déchirée par les guerres, qui sert de leçon : les instruments traditionnels, en effet, font référence à des actions *ad hoc* qui surgissent après chaque crise, mais ils n'en affrontent jamais les racines.

Les institutions européennes veulent maintenant aller au-delà de ces interventions post-conflit, en essayant de prévoir et de désamorcer les facteurs qui se posent à la base des crises. Cette volonté a été clairement explicitée pour la première fois en 1996, dans le titre de la communication destinée à orienter la politique communautaire pour les années à venir : « L'UE et la question des conflits en Afrique : le rétablissement de la paix, la prévention des conflits et **au-delà** »[409]. Elle sera ensuite confirmée dans les textes qui suivront[410].

La communication de la Commission met au point deux nouveaux concepts qui éclaircissent la stratégie de l'UE : agir sur les *causes profondes des conflits* pour promouvoir ainsi la *stabilité structurelle.* Les causes profondes des conflits doivent être recherchées bien au-delà des évènements politiques et militaires qui se manifestent lors de l'explosion d'une crise, et renvoient aux inégalités sociales, aux violations des droits humains, à la pauvreté, aux divisions ethniques, à la légitimité du pouvoir et à tous les autres facteurs sociaux, économiques et politiques qui se posent à l'origine des conflits. Quant à la stabilité structurelle, cette expression invoque des structures sociales, économiques et institutionnelles capables de gérer physiologiquement les évolutions des sociétés et d'encadrer le règlement des crises dans une dynamique pacifique.

Ces deux concepts, auparavant ignorés, deviennent les nouveaux objectifs de la stratégie de l'UE à l'encontre des conflits. Et leur importance est fondamentale car ils permettent de souder définitivement le lien entre *politique de développement* et *prévention/gestion des conflits* : la volonté proclamée d'agir sur les causes profondes des crises et sur la stabilité structurelle, en effet, ne fait que renvoyer l'Union européenne à la politique de développement déjà existante et aux autres programmes de coopération, qui abordent un large éventail de problèmes sociaux et économiques susceptibles d'avoir un impact sur la stabilité structurelle

[409] Communication de la Commission au Conseil, SEC (96) 332 final.

[410] Voir en particulier la Communication de 2001 sur la prévention des conflits, qui prend la place de la précédente communication de 1996, COM (2001) 211 final.

d'un pays. Ainsi, la coopération au développement n'est plus seulement un outil pour développer un pays, mais elle doit maintenant aussi contribuer à prévenir les conflits.
Il est intéressant de souligner, sur ce point, que la stratégie européenne entend surtout réorienter et réinvestir les différents instruments de coopération déjà existants vers les racines des crises, plutôt que de mettre en œuvre de nouvelles actions vis-à-vis des conflits en tant que tels.

Influencer les acteurs des conflits

Si, à long terme, l'aide au développement peut avoir un impact important sur les causes profondes des conflits, en attendant, elle a une influence encore plus importante sur les personnes qui la reçoivent.
Ce fait n'échappe pas, ou plutôt n'échappe plus à l'Union européenne. Depuis la fin des années 80, en effet, la conditionnalité politique a fait son apparition dans certains accords de coopération, notamment pour promouvoir les droits humains, la démocratie, mais aussi la paix. Ladite conditionnalité peut se présenter, entre autres, sous forme d'un dialogue politique qui doit accompagner l'aide au développement. Et celui-ci est loin d'être stérile si l'on considère qu'il peut aboutir à de véritables sanctions, comme par exemple la suppression de l'aide.
La convention ACP-UE doit être considérée à l'avant-garde dans ce domaine. Elle servira à ce titre en levier destiné aux outils concrets de coopération qui peuvent être utilisés par l'Union pour faire face aux crises. Sous cet angle théorique, par contre, il ne reste plus qu'à tirer les conclusions. Et, tout compte fait, elles paraissent plutôt simples. Lorsqu'elle s'adresse à un pays en conflit, la coopération au développement peut être utilisée par l'UE de deux façons différentes : dans le long terme, elle peut influencer les causes structurelles (économiques et sociales) sous-jacentes aux crises politiques, alors que, dans le court terme, elle peut intervenir de manière plus directe pour influencer les comportements des acteurs politiques concernés. Pourtant, dans la réalité, la mise en œuvre d'une telle stratégie n'est pas facile mais il faudra y penser et s'y investir.

Acronymes			
ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique	**FED**	Fonds européen de développement
ASF	Force africaine prépositionnée	**FOSP**	Facilité opérationnelle de soutien à la paix
CE	Communauté européenne	**IEDDH**	Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest	**IGAD**	Autorité intergouvernementale pour le développement
CEEAC	Communauté économique des Etats d'Afrique centrale	**MAEP**	Mécanisme africain d'examen par les pairs
CER	Communauté économique régionale	**MRR**	Mécanisme de réaction rapide
CMC	Conflict Management Centre	**NEPAD**	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
COMESA	Marché commun pour l'Afrique australe et orientale	**ONG**	Organisation non gouvernementale
CSSDCA	Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique	**ONU**	Organisation des Nations unies
DG	Direction générale (de la Commission européenne)	**OSCE**	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
DG Dev	Directorate General for Development	**OTAN**	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
DG Relex	Directorate General for External Relations	**OUA**	Organisation de l'unité africaine
DG Trade	Directorate Géneral for Trade	**PESC**	Politique étrangère et de sécurité commune
DSP	Document de stratégie par pays	**PIN**	Programme indicatif national
DSR	Document de stratégie régionale	**PIR**	Programme indicatif régional
EAC	East African Community	**RDC**	République démocratique du Congo
ECHO	Office d'aide humanitaire (de la Communauté européenne)	**SADC**	Communauté économique de l'Afrique australe
		UA	Union africaine
		UE	Union européenne

ANNEXES

Accord de Partenariat ACP – CE signé à Cotonou le 23 juin 2008

1 – Première partie : Dispositions générales.

- Titre I : Objectifs, Principes et Acteurs.
- Titre II : La dimension politique.

2 – Assemblée Parlementaire Paritaire ACP – UE.

- Résolution sur le rôle de l'intégration régionale dans la promotion de la paix et de la sécurité.

3 - Tableau : Accords régionaux selon leur intensité.

PREMIÈRE PARTIE
DISPOSITIONS GÉNÉRALES

TITRE I
Objectifs, principes et acteurs

CHAPITRE 1
Objectifs et Principes

ARTICLE 1

Objectifs du partenariat

La Communauté et ses États membres, d'une part, et les États ACP, d'autre part, ci-après dénommés "parties", concluent le présent accord en vue de promouvoir et d'accélérer le développement économique, culturel et social des États ACP, de contribuer à la paix et à la sécurité et de promouvoir un environnement politique stable et démocratique.

Le partenariat est centré sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale.

Ces objectifs ainsi que les engagements internationaux des parties inspirent l'ensemble des stratégies de développement et sont abordés selon une approche intégrée prenant simultanément en compte les composantes politiques, économiques, sociales, culturelles et environnementales du développement. Le partenariat offre un cadre cohérent d'appui aux stratégies de développement définies par chaque État ACP.

Une croissance économique soutenue, le développement du secteur privé, l'accroissement de l'emploi et l'amélioration de l'accès aux ressources productives s'inscrivent dans ce cadre. Le respect des droits de la personne humaine et la satisfaction des besoins essentiels, la promotion du développement social et les conditions d'une répartition équitable des fruits de la croissance sont favorisés. Les processus d'intégration régionale et sous-régionale qui facilitent l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale en termes commerciaux et d'investissement privé, sont encouragés et soutenus. Le développement des capacités des acteurs du développement et l'amélioration du cadre institutionnel nécessaire à la cohésion sociale, au fonctionnement d'une société démocratique et d'une économie de marché ainsi qu'à l'émergence d'une société civile active et organisée font partie intégrante de cette approche. La situation des femmes et les questions d'égalité entre les hommes et les femmes sont systématiquement prises en compte dans tous les domaines, politiques, économiques ou sociaux. Les principes de gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement sont appliqués et intégrés à tous les niveaux du partenariat.

ARTICLE 2

Principes fondamentaux

La coopération ACP-CE, fondée sur un régime de droit et l'existence d'institutions conjointes, s'exerce sur la base des principes fondamentaux suivants:

— l'égalité des partenaires et l'appropriation des stratégies de développement: en vue de la réalisation des objectifs du partenariat, les États ACP déterminent, en toute souveraineté, les stratégies de développement de leurs économies et de leurs sociétés dans le respect des éléments essentiels visés à l'article 9; le partenariat encourage l'appropriation des stratégies de développement par les pays et populations concernés;

— la participation: outre l'État en tant que partenaire principal, le partenariat est ouvert à différents types d'autres acteurs, en vue de favoriser la participation de toutes les couches de la société, du secteur privé et des organisations de la société civile à la vie politique, économique et sociale;

— le rôle central du dialogue et le respect des engagements mutuels: les engagements pris par les parties dans le cadre de leur dialogue sont au centre du partenariat et des relations de coopération;

— la différenciation et la régionalisation: les modalités et les priorités de la coopération varient en fonction du niveau de développement du partenaire, de ses besoins, de ses performances et de sa stratégie de développement à long terme. Une importance particulière est accordée à la dimension régionale. Un traitement particulier est accordé aux pays les moins avancés. Il est tenu compte de la vulnérabilité des pays enclavés et insulaires.

ARTICLE 3

Réalisation des objectifs du présent accord

Les parties prennent, chacune pour ce qui la concerne au titre du présent accord, toutes les mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent accord et à faciliter la réalisation de ses objectifs. Elles s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril ces objectifs.

CHAPITRE 2

Les Acteurs du Partenariat

ARTICLE 4

Approche générale

Les États ACP déterminent, en toute souveraineté, les principes et stratégies de développement, et les modèles de leurs économies et de leurs sociétés. Ils établissent avec la Communauté, les programmes de coopération prévus dans le cadre du présent accord. Toutefois, les parties reconnaissent le rôle complémentaire et la contribution potentielle des acteurs non étatiques au processus de développement. À cet effet, conformément aux conditions fixées dans le présent accord, les acteurs non étatiques, selon le cas:

— sont informés et impliqués dans la consultation sur les politiques et stratégies de coopération, et sur les priorités de la coopération, en particulier dans les domaines qui les concernent ou qui les affectent directement, ainsi que sur le dialogue politique;

— reçoivent des ressources financières, suivant les conditions fixées dans le présent accord, en vue d'appuyer les processus de développement local;

— sont impliqués dans la mise en œuvre des projets et programmes de coopération dans les domaines qui les concernent ou ceux dans lesquels ils possèdent un avantage comparatif;

— reçoivent un appui pour le renforcement de leurs capacités dans des domaines critiques en vue d'accroître leurs compétences, en particulier en ce qui concerne l'organisation, la représentation et la mise en place de mécanismes de consultation, y compris d'échanges et de dialogue, et dans le but de promouvoir des alliances stratégiques.

ARTICLE 5

Information

La coopération appuie également les opérations qui permettent de fournir une meilleure information et de créer une plus grande connaissance des caractéristiques de base du partenariat ACP-UE. La coopération:

— encourage le partenariat et l'établissement de liens entre les acteurs UE et ACP;

— renforce les réseaux et échanges d'expertise et d'expérience entre les acteurs.

ARTICLE 6

Définitions

1. Les acteurs de la coopération comprennent:

a) les autorités publiques (locales, nationales et régionales);

b) les acteurs non étatiques:

— le secteur privé;

— les partenaires économiques et sociaux, y compris les organisations syndicales;

— la société civile sous toutes ses formes selon les caractéristiques nationales.

2. La reconnaissance par les parties des acteurs non gouvernementaux dépend de la manière dont ils répondent aux besoins de la population, de leurs compétences spécifiques et du caractère démocratique et transparent de leur mode d'organisation et de gestion.

ARTICLE 7

Développement des capacités

La contribution de la société civile au processus de développement peut être accrue par un renforcement des organisations communautaires et des organisations non gouvernementales à but non lucratif dans tous les domaines de la coopération. Ceci nécessite:

— d'encourager et d'appuyer la création et le développement de telles organisations;

— de mettre en place des mécanismes pour impliquer ces organisations dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des stratégies et programmes de développement.

TITRE II
La dimension politique

ARTICLE 8

Dialogue politique

1. Les parties mènent, de façon régulière, un dialogue politique global, équilibré et approfondi conduisant à des engagements mutuels.

2. Ce dialogue a pour objectif d'échanger des informations, d'encourager la compréhension mutuelle ainsi que de faciliter la définition de priorités et de principes communs, en particulier en reconnaissant les liens existant entre les différents aspects des relations nouées entre les parties et entre les divers domaines de la coopération prévus par le présent accord. Le dialogue doit faciliter les consultations entre les parties au sein des enceintes internationales. Le dialogue a également pour objectif de prévenir les situations dans lesquelles une partie pourrait juger nécessaire de recourir à la clause de non-exécution.

3. Le dialogue porte sur l'ensemble des objectifs et finalités définis par le présent accord ainsi que sur toutes les questions d'intérêt commun, général, régional ou sous-régional. Par le dialogue, les parties contribuent à la paix, à la sécurité et à la stabilité, et à promouvoir un environnement politique stable et démocratique. Le dialogue englobe les stratégies de coopération ainsi que les politiques générales et sectorielles, y compris l'environnement, l'égalité hommes/femmes, les migrations et les questions liées à l'héritage culturel.

4. Le dialogue se concentre, entre autres, sur des thèmes politiques spécifiques présentant un intérêt mutuel ou général en relation avec les objectifs énoncés dans le présent accord, notamment dans des domaines tels que le commerce des armes, les dépenses militaires excessives, la drogue et la criminalité organisée, ou la discrimination ethnique, religieuse ou raciale. Il comprend également une évaluation régulière des évolutions relatives au respect des droits de l'homme, des principes démocratiques, de l'État de droit et à la bonne gestion des affaires publiques.

5. Les politiques générales visant à promouvoir la paix ainsi qu'à prévenir, gérer et résoudre les conflits violents, occupent une place importante dans ce dialogue, tout comme la nécessité de prendre pleinement en considération l'objectif de la paix et de la stabilité démocratique lors de la définition des domaines prioritaires de la coopération.

6. Le dialogue est mené avec toute la souplesse nécessaire. Il peut, selon les besoins, être formel ou informel, se dérouler dans le cadre institutionnel et en dehors de celui-ci, sous la forme et au niveau les plus appropriés, y compris au niveau régional, sous-régional ou national.

7. Les organisations régionales et sous-régionales ainsi que les représentants des sociétés civiles sont associés à ce dialogue.

ARTICLE 9

Éléments essentiels et élément fondamental

1. La coopération vise un développement durable centré sur la personne humaine, qui en est l'acteur et le bénéficiaire principal, et postule le respect et la promotion de l'ensemble des droits de l'homme.

   Le respect de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris le respect des droits sociaux fondamentaux, la démocratie basée sur l'État de droit, et une gestion transparente et responsable des affaires publiques font partie intégrante du développement durable.

2. Les parties se réfèrent à leurs obligations et à leurs engagements internationaux en matière de respect des droits de l'homme. Elles réitèrent leur profond attachement à la dignité et aux droits de l'homme qui constituent des aspirations légitimes des individus et des peuples. Les droits de l'homme sont universels, indivisibles et interdépendants. Les parties s'engagent à promouvoir et protéger toutes les libertés fondamentales et tous les droits de l'homme, qu'il s'agisse des droits civils et politiques, ou économiques, sociaux et culturels. L'égalité entre les hommes et les femmes est réaffirmée dans ce contexte.

   Les parties réaffirment que la démocratisation, le développement et la protection des libertés fondamentales et des droits de l'homme sont interdépendants et se renforcent mutuellement. Les principes démocratiques sont des principes universellement reconnus sur lesquels se fonde l'organisation de l'État pour assurer la légitimité de son autorité, la légalité de ses actions qui se reflète dans son système constitutionnel, législatif et réglementaire, et l'existence de mécanismes de participation. Sur la base des principes universellement reconnus, chaque pays développe sa culture démocratique.

   L'État de droit inspire la structure de l'État et les compétences des divers pouvoirs, impliquant en particulier des moyens effectifs et accessibles de recours légal, un système judiciaire indépendant garantissant l'égalité devant la loi et un exécutif qui est pleinement soumis au respect de la loi.

   Le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, sur lesquels se fonde le partenariat ACP-UE, inspirent les politiques internes et internationales des parties et constituent les éléments essentiels du présent accord.

3. Dans le cadre d'un environnement politique et institutionnel respectueux des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, la bonne gestion des affaires publiques se définit comme la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable. Elle implique des procédures de prise de décision claires au niveau des pouvoirs publics, des institutions transparentes et soumises à l'obligation de rendre compte, la primauté du droit dans la gestion et la répartition des ressources, et le renforcement des capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre de mesures visant en particulier la prévention et la lutte contre la corruption.

   La bonne gestion des affaires publiques, sur laquelle se fonde le partenariat ACP-UE, inspire les politiques internes et internationales des parties et constitue un élément fondamental du présent accord. Les parties conviennent que seuls les cas graves de corruption, active et passive, tels que définis à l'article 97 constituent une violation de cet élément.

4. Le partenariat soutient activement la promotion des droits de l'homme, les processus de démocratisation, la consolidation de l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques.

   Ces domaines constituent un élément important du dialogue politique. Dans le cadre de ce dialogue, les parties accordent une importance particulière aux évolutions en cours et au caractère continu des progrès effectués. Cette évaluation régulière tient compte de la situation économique, sociale, culturelle et historique de chaque pays.

   Ces domaines font également l'objet d'une attention particulière dans l'appui aux stratégies de développement. La Communauté apporte un appui aux réformes politiques, institutionnelles et juridiques, et au renforcement des capacités des acteurs publics, privés et de la société civile, dans le cadre des stratégies qui sont décidées d'un commun accord entre l'État concerné et la Communauté.

ARTICLE 10

Autres éléments de l'environnement politique

1. Les parties considèrent que les éléments suivants contribuent au maintien et à la consolidation d'un environnement politique stable et démocratique:

   — un développement durable et équitable, impliquant notamment l'accès aux ressources productives, aux services essentiels et à la justice;

   — la participation accrue d'une société civile active et organisée et du secteur privé.

2. Les parties reconnaissent que les principes de l'économie de marché, s'appuyant sur des règles de concurrence transparentes et des politiques saines en matière économique et sociale, contribuent à la réalisation des objectifs du partenariat.

ARTICLE 11

Politiques en faveur de la paix, prévention et résolution des conflits

1. Les parties poursuivent une politique active, globale et intégrée de consolidation de la paix et de prévention et de règlement des conflits dans le cadre du partenariat. Cette politique se fonde sur le principe de l'appropriation. Elle se concentre notamment sur le développement des capacités régionales, sous-régionales et nationales, et sur la prévention des conflits violents à un stade précoce en agissant directement sur leurs causes profondes et en combinant, de manière appropriée, tous les instruments disponibles.

2. Les activités dans le domaine de la consolidation de la paix, de la prévention et du règlement des conflits visent notamment à assurer un équilibre des opportunités politiques, économiques, sociales et culturelles offertes à tous les segments de la société, à renforcer la légitimité démocratique et l'efficacité de la gestion des affaires publiques, à établir des mécanismes efficaces de conciliation pacifique des intérêts des différents groupes, à combler les fractures entre les différents segments de la société ainsi qu'à encourager une société civile active et organisée.

3. Ces activités comprennent également, entre autres, un appui aux efforts de médiation, de négociation et de réconciliation, à la gestion régionale efficace des ressources naturelles communes rares, à la démobilisation et à la réinsertion sociale des anciens combattants, aux efforts concernant le problème des enfants soldats, ainsi qu'à toute action pertinente visant à limiter à un niveau approprié les dépenses militaires et le commerce des armes, y compris par un appui à la promotion et à l'application de normes et de codes de conduite. Dans ce contexte, l'accent est particulièrement mis sur la lutte contre les mines antipersonnel et contre la diffusion, le trafic illicite et l'accumulation excessive et incontrôlée des armes de petit calibre et armes légères.

4. Dans les situations de conflit violent, les parties prennent toutes les mesures appropriées pour prévenir une intensification de la violence, pour limiter sa propagation et pour faciliter un règlement pacifique des différends existants. Une attention particulière est accordée pour s'assurer que les ressources financières de la coopération sont utilisées conformément aux principes et aux objectifs du partenariat, et pour empêcher un détournement des fonds à des fins bellicistes.

5. Dans les situations post-conflit, les parties prennent toutes les mesures appropriées pour faciliter le retour à une situation durable de non-violence et de stabilité. Elles assurent les liens nécessaires entre les mesures d'urgence, la réhabilitation et la coopération au développement.

ARTICLE 12

Cohérence des politiques communautaires et incidence sur l'application du présent accord

Sans préjudice de l'article 96, lorsque la Communauté envisage, dans le cadre de ses compétences, de prendre une mesure susceptible d'affecter, au titre des objectifs du présent accord, les intérêts des États ACP, elle en informe ceux-ci en temps utile. À cet effet, la Commission communique simultanément au Secrétariat des États ACP ses propositions concernant les mesures de ce type. En cas de besoin, une demande d'information peut également être introduite à l'initiative des États ACP.

À la demande de ceux-ci, des consultations ont lieu à bref délai afin que, avant la décision finale, il puisse être tenu compte de leurs préoccupations quant à l'impact de ces mesures.

Après ces consultations, les États ACP peuvent, en outre, communiquer dans les meilleurs délais leurs préoccupations par écrit à la Communauté et présenter des suggestions de modifications en indiquant comment répondre à leurs préoccupations.

Si la Communauté ne donne pas suite aux observations des États ACP, elle les en informe dès que possible en indiquant ses raisons.

Les États ACP reçoivent en outre, si possible à l'avance, des informations adéquates sur l'entrée en vigueur de ces décisions.

ARTICLE 13

Migrations

1. La question des migrations fait l'objet d'un dialogue approfondi dans le cadre du partenariat ACP-UE.

   Les parties réaffirment leurs obligations et leurs engagements existant en droit international pour assurer le respect des droits de l'homme et l'élimination de toutes les formes de discrimination fondées notamment sur l'origine, le sexe, la race, la langue et la religion.

2. Les parties sont d'accord pour considérer qu'un partenariat implique, à l'égard des migrations, un

traitement équitable des ressortissants des pays tiers résidant légalement sur leurs territoires, une politique d'intégration ayant pour ambition de leur offrir des droits et obligations comparables à ceux de leurs citoyens, à favoriser la non-discrimination dans la vie économique, sociale et culturelle et à mettre en place des mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie.

3. Chaque État membre accorde aux travailleurs ressortissant d'un pays ACP exerçant légalement une activité sur son territoire, un traitement caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport à ses propres ressortissants, en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération et de licenciement. Chaque État ACP accorde, en outre, à cet égard un traitement non-discriminatoire comparable aux travailleurs ressortissants des États membres.

4. Les parties considèrent que les stratégies visant à réduire la pauvreté, à améliorer les conditions de vie et de travail, à créer des emplois et à développer la formation contribuent à long terme à normaliser les flux migratoires.

   Les parties tiennent compte, dans le cadre des stratégies de développement et de la programmation nationale et régionale, des contraintes structurelles liées aux phénomènes migratoires en vue d'appuyer le développement économique et social des régions d'origine des migrants et de réduire la pauvreté.

   La Communauté soutient, dans le cadre des programmes de coopération nationaux et régionaux, la formation des ressortissants ACP dans leur pays d'origine, dans un autre pays ACP ou dans un État membre de l'Union européenne. En ce qui concerne la formation dans un État membre, les parties veillent à ce que ces actions soient orientées vers l'insertion professionnelle des ressortissants ACP dans leur pays d'origine.

   Les parties développent des programmes de coopération visant à faciliter l'accès à l'enseignement pour les étudiants des États ACP, notamment par l'utilisation des nouvelles technologies de la communication.

5. a) Le Conseil des ministres examine, dans le cadre du dialogue politique, les questions liées à l'immigration illégale en vue, le cas échéant, de définir les moyens d'une politique de prévention.

   b) Dans ce cadre, les parties conviennent notamment de s'assurer que les droits et la dignité des personnes sont respectés dans toute procédure mise en œuvre pour le retour des immigrants illégaux dans leur pays d'origine. À cet égard, les autorités concernées accordent les facilités administratives nécessaires au retour.

   c) Les parties conviennent également que:

      i) chaque État membre de l'Union européenne accepte le retour et réadmet ses propres ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un État ACP, à la demande de ce dernier et sans autres formalités;

         chacun des États ACP accepte le retour et réadmet ses propres ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne, à la demande de ce dernier et sans autres formalités.

      Les États membres et les États ACP fourniront à leurs ressortissants des documents d'identité appropriés à cet effet.

      Vis-à-vis des États membres de l'Union européenne, les obligations au titre du présent paragraphe s'appliquent seulement à l'égard des personnes qui doivent être considérées comme leurs ressortissants au sens de la Communauté, en conformité avec la déclaration n°2 annexée au traité instituant la Communauté européenne. Vis-à-vis des États ACP, les obligations au titre du présent paragraphe s'appliquent seulement à l'égard des personnes qui doivent être considérées comme leurs ressortissants au sens de leurs législations nationales respectives;

      ii) à la demande d'une partie, des négociations sont initiées avec les États ACP en vue de conclure, de bonne foi et en accord avec les principes correspondants du droit international, des accords bilatéraux régissant les obligations spécifiques de réadmission et de retour de leurs ressortissants. Ces accords prévoient également, si l'une des parties l'estime nécessaire, des dispositions pour la réadmission de ressortissants de pays tiers et d'apatrides. Ces accords précisent les catégories de personnes visées par ces dispositions ainsi que les modalités de leur réadmission et retour.

      Une assistance adéquate sera accordée aux États ACP en vue de la mise en œuvre de ces accords;

      iii) aux fins du présent point c), on entend par "parties", la Communauté, chacun de ses États membres et tout État ACP.

DEUXIÈME PARTIE
DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES

ARTICLE 14

Les institutions conjointes

Les institutions du présent accord sont le Conseil des ministres, le Comité des ambassadeurs et l'Assemblée parlementaire paritaire.

ARTICLE 15

Le Conseil des ministres

1. Le Conseil des ministres est composé, d'une part, des membres du Conseil de l'Union européenne et de membres de la Commission des Communautés européennes et, d'autre part, d'un membre du gouvernement de chaque État ACP.

   La présidence du Conseil des ministres est exercée à tour de rôle par un membre du Conseil de l'Union européenne et par un membre du gouvernement d'un État ACP.

   Le Conseil se réunit, en principe, une fois par an à l'initiative de son président, et chaque fois qu'il apparaît nécessaire sous une forme et une composition géographique appropriée aux thèmes à traiter.

2. Les fonctions du Conseil des ministres sont les suivantes:

a) mener le dialogue politique;

b) adopter les orientations de politiques et prendre les décisions nécessaires pour la mise en œuvre des dispositions du présent accord, notamment en matière de stratégies de développement dans les domaines spécifiques prévus par le présent accord ou dans tout autre domaine qui s'avérerait pertinent, et en matière de procédures;

c) examiner et régler toute question de nature à entraver la mise en œuvre effective et efficace du présent accord, ou de faire obstacle à la réalisation de ses objectifs;

d) veiller au bon fonctionnement des mécanismes de consultation.

3. Le Conseil des ministres se prononce par commun accord des parties. Le Conseil ne peut valablement délibérer qu'en présence de la moitié des membres du Conseil de l'Union européenne, d'un membre de la Commission et des deux tiers des membres représentant les gouvernements des États ACP. Tout membre du Conseil des ministres empêché peut se faire représenter. Le représentant exerce tous les droits du membre empêché.

   Il peut prendre des décisions qui sont obligatoires pour les parties, formuler des résolutions, recommandations, et avis. Il examine et prend en considération les résolutions et recommandations adoptées par l'Assemblée parlementaire paritaire.

   Le Conseil des ministres entretient un dialogue suivi avec les représentants des milieux économiques et sociaux et les autres acteurs de la société civile dans les ACP et l'UE. À cet effet, des consultations pourront être organisées en marge de ses sessions.

4. Le Conseil des ministres peut déléguer des compétences au Comité des ambassadeurs.

5. Le Conseil des ministres adopte son règlement intérieur dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur du présent accord.

ARTICLE 16

Le Comité des ambassadeurs

1. Le Comité des ambassadeurs est composé, d'une part, du représentant permanent de chaque État membre auprès de l'Union européenne et d'un représentant de la Commission et, d'autre part, du chef de mission de chaque État ACP auprès de l'Union européenne.

   La présidence du Comité des ambassadeurs est assurée à tour de rôle par le représentant permanent d'un État membre désigné par la Communauté et par un chef de mission, représentant d'un État ACP, désigné par les États ACP.

2. Le Comité assiste le Conseil des ministres dans l'accomplissement de ses tâches et exécute tout mandat qui lui est confié par le Conseil. Dans ce cadre, il suit l'application du présent accord ainsi que les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs qui y sont définis.

   Le Comité des ambassadeurs se réunit régulièrement, notamment pour préparer les sessions du Conseil et chaque fois que cela s'avère nécessaire.

3. Le Comité des ambassadeurs adopte son règlement intérieur dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur du présent accord.

ARTICLE 17

L'Assemblée parlementaire paritaire

1. L'Assemblée parlementaire paritaire est composée, en nombre égal, de représentants de l'UE et des ACP. Les membres de l'Assemblée parlementaire paritaire sont, d'une part, des membres du Parlement européen et, d'autre part, des parlementaires ou, à défaut, des représentants désignés par le Parlement de chaque État ACP. En l'absence de Parlement, la participation d'un représentant de l'État ACP concerné est soumise à l'approbation préalable de l'Assemblée parlementaire paritaire.

2. Le rôle de l'Assemblée parlementaire paritaire, en tant qu'organe consultatif, est de:

   — promouvoir les processus démocratiques par le dialogue et la concertation;

   — permettre une plus grande compréhension entre les peuples de l'Union européenne et des États ACP et sensibiliser les opinions publiques aux questions de développement;

   — examiner les questions relatives au développement et au partenariat ACP-UE;

   — adopter des résolutions et adresser des recommandations au Conseil des ministres en vue de la réalisation des objectifs du présent accord.

3. L'Assemblée parlementaire paritaire se réunit deux fois par an en session plénière, alternativement dans l'Union européenne et dans un État ACP. En vue de renforcer l'intégration régionale et d'encourager la coopération entre parlements nationaux, des réunions entre parlementaires de l'UE et parlementaires ACP peuvent être organisées au niveau régional ou sous-régional.

   L'Assemblée parlementaire paritaire organise des rencontres régulières avec les représentants de milieux économiques et sociaux ACP – UE et les autres acteurs de la société civile, afin de recueillir leurs avis sur la réalisation des objectifs du présent accord.

4. L'Assemblée parlementaire paritaire adopte son règlement intérieur dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur du présent accord.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE PARITAIRE ACP-UE

ACP-UE/3850/06/déf.

RÉSOLUTION[1]

sur le rôle de l'intégration régionale dans la promotion de la paix et de la sécurité

L'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE,

– réunie à Vienne (Autriche), du 19 au 22 juin 2006,

– vu l'accord de partenariat ACP-UE, signé à Cotonou le 23 juin 2000[2], et en particulier ses articles 30, 11 et 8,

– vu la Charte des Nations unies, en particulier son chapitre VIII[3],

– vu la déclaration publiée à l'issue du sommet mondial 2005 (Millénaire + 5) des Nations unies, le 18 septembre 2005[4],

– vu la résolution 1631 du Conseil de sécurité des Nations unies sur la coopération entre l'Organisation des Nations unies et les organisations régionales pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales,

– vu les conclusions de la sixième réunion de haut niveau entre les Nations unies et les organisations régionales et autres organisations intergouvernementales, du 26 juillet 2005,

– vu les conclusions du G8 sur l'Afrique et le développement en 1995 et la déclaration publiée à l'issue de la réunion du G8 à Gleneagles, en 2005[5],

– vu la décision n° 3/2003 du Conseil des ministres ACP-CE du 11 décembre 2003 sur une facilité de soutien à la paix pour l'Afrique[6],

– vu la déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée "Le consensus européen", du 20 décembre 2005, en particulier son article 37, qui dispose que "L'UE soutiendra un renforcement du rôle des organisations régionales et sous-régionales dans le processus de promotion de la paix et de la sécurité internationales, y compris leur capacité à coordonner l'aide des donateurs dans le domaine de la prévention des conflits",

---

[1] Adoptée par l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE le 22 juin 2006 à Vienne (Autriche).
[2] JO L 317 du 15.12.2000, p. 3.
[3] www.un.org/aboutun/charter/
[4] www.un.org/ga/59/hl60_plenarymeeting.html
[5] www.g8.gov.uk
[6] JO L 345 du 31.12.2003, p.108.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE PARITAIRE ACP-UE

ACP-UE/3850/06/déf.

RÉSOLUTION[1]

sur le rôle de l'intégration régionale dans la promotion de la paix et de la sécurité

L'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE,

– réunie à Vienne (Autriche), du 19 au 22 juin 2006,

– vu l'accord de partenariat ACP-UE, signé à Cotonou le 23 juin 2000[2], et en particulier ses articles 30, 11 et 8,

– vu la Charte des Nations unies, en particulier son chapitre VIII[3],

– vu la déclaration publiée à l'issue du sommet mondial 2005 (Millénaire + 5) des Nations unies, le 18 septembre 2005[4],

– vu la résolution 1631 du Conseil de sécurité des Nations unies sur la coopération entre l'Organisation des Nations unies et les organisations régionales pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales,

– vu les conclusions de la sixième réunion de haut niveau entre les Nations unies et les organisations régionales et autres organisations intergouvernementales, du 26 juillet 2005,

– vu les conclusions du G8 sur l'Afrique et le développement en 1995 et la déclaration publiée à l'issue de la réunion du G8 à Gleneagles, en 2005[5],

– vu la décision n° 3/2003 du Conseil des ministres ACP-CE du 11 décembre 2003 sur une facilité de soutien à la paix pour l'Afrique[6],

– vu la déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée "Le consensus européen", du 20 décembre 2005, en particulier son article 37, qui dispose que "L'UE soutiendra un renforcement du rôle des organisations régionales et sous-régionales dans le processus de promotion de la paix et de la sécurité internationales, y compris leur capacité à coordonner l'aide des donateurs dans le domaine de la prévention des conflits",

---

[1] Adoptée par l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE le 22 juin 2006 à Vienne (Autriche).
[2] JO L 317 du 15.12.2000, p. 3.
[3] www.un.org/aboutun/charter/
[4] www.un.org/ga/59/hl60_plenarymeeting.html
[5] www.g8.gov.uk
[6] JO L 345 du 31.12.2003, p.108.

– vu la déclaration commune sur la coopération UE-Nations unies en matière de gestion des crises, du 24 septembre 2003,

– vu la déclaration UE-Afrique sur le terrorisme faite à Ouagadougou le 28 novembre 2002,

– vu la déclaration du Caire du 4 avril 2000, publiée à l'issue du premier sommet Afrique-UE qui s'est tenu dans cette ville,

– vu la réunion entre l'Union africaine et les partenaires internationaux sur les organisations régionales africaines, qui s'est tenue à Addis-Abeba du 17 au 19 octobre 2005,

– vu sa résolution sur le rôle des parlements nationaux dans la mise en œuvre de l'accord de partenariat de Cotonou, adoptée lors de sa 10e session du 24 novembre 2005, à Édimbourg[1],

– vu sa résolution sur le dialogue politique entre les pays ACP et l'Union européenne (article 8 de l'Accord de Cotonou), adoptée le 25 novembre 2004, lors de sa 8e session à La Haye[2],

– vu sa résolution sur la prévention, le règlement des conflits et l'instauration d'une paix durable, adoptée le 19 février 2004, lors de 7e session d'Addis-Abeba[3],

– vu le rapport de la Commission pour l'Afrique[4],

– vu la déclaration de Dar es-Salaam sur la paix, la sécurité, la démocratie et le développement dans la région des Grands Lacs[5],

– vu la communication de la Commission européenne sur le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et la résolution du Parlement européen sur ladite communication[6],

– vu le document "Stratégie européenne de sécurité: une Europe sûre dans un monde meilleur", adopté par le Conseil européen le 12 décembre 2003[7], la résolution du Parlement européen sur ce document[8], et les conclusions afférentes du Conseil européen,

– vu les déclarations sur la paix et la sécurité faites par les chefs d'État et de gouvernement ACP lors des sommets de Saint-Domingue, Nadi et Maputo,

– vu le plan d'action pour le soutien de la PESD à la paix et à la sécurité en Afrique, adopté par le Conseil européen le 16 novembre 2004, et la résolution du Parlement européen sur ce document,

– vu le Plan d'action 2005-2009 de Nairobi, adopté le 3 décembre 2004 lors du sommet de

---

[1] JO C 136 du 9.6.2006, p. 17.
[2] JO C 80 du 1.4.2005, p. 17.
[3] JO C 120 du 30.4.2004, p. 16.
[4] http://213.225.140.43/english/report/introduction.html
[5] www.grandlacs.net
[6] JO C92E du 16.4.2004, p. 315 (2003/2106(INI)).
[7] http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf
[8] JO C 33 du 9.2.2006, p. 496.

Nairobi des Nations unies pour un monde sans mines, et le rapport de la délégation ad hoc du Parlement européen à ce sommet,

– vu le rapport de la commission des affaires politiques (ACP-UE/3850/06/déf.),

La base: l'accord de Cotonou

A. soulignant que la coopération régionale devrait traiter de questions communes, notamment dans les domaines de la prévention et du règlement des conflits, des droits de l'homme et de la démocratisation, du contrôle des armements, du crime organisé, de la préparation face aux catastrophes et de l'atténuation de leurs effets, conformément à l'article 30 de l'accord de partenariat ACP-UE,

B. soulignant qu'en vertu de l'article 11 de l'accord de partenariat ACP-UE, les parties poursuivent une politique active, globale et intégrée de consolidation de la paix et de prévention et de règlement des conflits, fondée sur le principe de l'appropriation et concentrée notamment sur le développement des capacités régionales,

C. considérant que les parties mènent, de façon régulière, un dialogue politique global, équilibré et approfondi, concentré sur les questions susmentionnées, conformément à l'article 8, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE,

La nature des conflits

D. soulignant que la paix et la sécurité ainsi qu'une bonne gouvernance, efficace, sont essentielles pour le développement durable et la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement,

E. considérant que les conflits ont une dimension régionale et mondiale, que ni leurs causes ni leurs conséquences ne s'arrêtent aux frontières nationales et que la meilleure manière d'y faire face est une approche régionale et mondiale,

F. soulignant que les stratégies de prévention des conflits doivent se fonder sur la compréhension et le traitement de leurs causes profondes ainsi que sur l'édification de cultures de paix par l'encouragement de mécanismes permettant de surmonter les lignes de partage entre les différentes composantes de la société concernée,

G. considérant que les matières premières de la mine ainsi que d'autres ressources naturelles – diamant, titane, cobalt, pétrole, gaz et bois, par exemple – ont été utilisées par des groupes rebelles et par des gouvernements non élus pour financer l'achat illégal d'armements, créant ainsi les conditions de la guerre civile et contribuant à la perte de nombreuses vies humaines et à des destructions,

H. considérant que les causes des conflits comportent notamment les répercussions des catastrophes naturelles, la pénurie de terres arables et de pâturages, la rareté de l'eau et la désertification, facteurs qui réduisent considérablement les terres disponibles, tant pour les hommes que pour les animaux;

Le cadre mondial des Nations unies

I. considérant qu'en juillet 2005, le Secrétaire général des Nations unies a appelé à la vision commune d'une architecture mondiale de paix et de sécurité dotée de capacités étroitement liées entre elles et fondées sur les avantages comparatifs des institutions mondiales et des institutions régionales,

J. considérant que les Nations unies élaborent actuellement un mécanisme de sécurité à l'échelle mondiale, basé sur davantage de coopération au moyen des "accords régionaux" qui satisfont aux critères définis au chapitre VIII de la Charte des Nations unies[1],

K. considérant que le Conseil de sécurité des Nations unies a clairement appelé au renforcement des capacités des organisations régionales, pour la prévention des conflits notamment,

L. considérant qu'une commission permanente des Nations unies a été créée, au sein de laquelle chaque organisation régionale désigne un représentant permanent,

M. soulignant qu'il est nécessaire de créer des zones de coopération régionales – en supprimant les droits de douane et la corruption – pour parvenir à une croissance et à un développement économique à long terme et, partant, à établir un climat de stabilité et de paix,

Les organisations régionales et la prévention, la gestion et le règlement des conflits

N. soulignant que les organisations régionales présentent un avantage comparatif, parce qu'elles ont une meilleure expérience de terrain étant donné qu'elles ont une connaissance approfondie des structures politiques, historiques, culturelles, sociales, juridiques et tribales et des mentalités locales, et qu'elles peuvent par conséquent tabler habituellement sur un plus grand capital de confiance et de reconnaissance de la part de la population locale et des parties en conflit que celui que des acteurs extérieurs seraient capables de mobiliser,

O. soulignant que les organisations régionales sont devenues des partenaires essentiels des Nations unies dans la promotion de la paix et de la sécurité internationales,

P. considérant que les organisations régionales peuvent jouer un rôle important en s'attaquant aux causes sous-jacentes de nombreux conflits, et considérant que la justice pour tous et la condamnation et la punition des auteurs de crimes sont de nature à contribuer considérablement au rétablissement de la vérité, à la participation à la société et à la réconciliation,

Q. rappelant que des organisations régionales et sous-régionales se sont révélées, dans les pays ACP, de légitimes gestionnaires de conflits, tels l'Union africaine au Darfour, la

[1] Les organisations d'une nature permanente ou un groupement de plusieurs pays dans une zone géographique donnée, qui, en raison de leur proximité, d'une communauté d'intérêts ou d'affinités culturelles, linguistiques, historiques ou de mentalités se rendent conjointement responsables du règlement pacifique de tout litige pouvant survenir.

Force ouest-africaine de maintien de la paix et d'intervention, l'ECOMOG, le déploiement de la force de maintien de la paix de la CDAA en RDC, l'IGAD en Somalie et au Soudan, la mission d'assistance régionale dans les îles Salomon (RAMSI) et l'intervention de la CARICOM à Haïti,

R. considérant que ces interventions étaient improvisées plutôt que fondées sur des politiques, un engagement et une coordination à long terme de la part des organisations régionales et des autres niveaux (national, local) de gouvernance et de coordination,

S. considérant dans le même temps que les organisations régionales manquent encore de la masse critique d'un savoir-faire et d'une capacité de longue durée en matière de prévention, de gestion et de règlement des conflits et d'édification et de maintien de la paix; considérant que leurs capacités humaines et institutionnelles sont insuffisantes pour qu'elles puissent s'acquitter de leurs mandats élargis,

T. considérant que l'Union et d'autres organisations européennes[1] doivent considérer les organisations régionales[2] comme des partenaires égaux;

Le rôle des organisations régionales

1. demande qu'il soit fait usage de la politique de développement comme d'un outil pour s'attaquer aux causes profondes de l'insécurité et qu'elle ne soit pas subordonnée à la politique de sécurité;

2. demande instamment que la notion de sécurité ne soit pas réduite à sa plus simple expression, mais que les conséquences des catastrophes naturelles, l'insuffisance des ressources naturelles, l'occupation des sols et les dégradations de l'environnement soient également considérées comme des risques pour la sécurité, et que les stratégies en vue de résoudre les conflits soient conçues dans ce sens;

3. demande instamment aux organisations régionales, en coordination avec leurs États membres, de développer des stratégies de prévention des conflits plutôt que de ne réagir qu'après que la violence a éclaté;

4. demande à toutes les parties concernées d'ouvrir, dès que possible, le processus de dialogue politique, dans l'esprit de l'Accord de partenariat de Cotonou, afin de prévenir la violence;

---

[1] Le Conseil de l'Europe (CoE), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Union de l'Europe occidentale (UEO).

[2] Les organisations régionales comprenant les pays ACP: l'Union africaine (UA), la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), l'Union douanière d'Afrique australe (UDAA), le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC), la Communauté économique des pays des Grands Lacs (CEPGL), la Communauté et le marché commun des Caraïbes (CARICOM), le Forum des États ACP des Caraïbes (CARIFORUM), le Forum des îles du Pacifique (FIP) et la Commission de l'Océan Indien (COI).

5. invite le groupe des pays ACP à faire de la réunion annuelle existante entre secrétariat ACP et chefs des organisations régionales des pays ACP un forum de coordination institutionnalisé de paix et de sécurité, notamment afin de faciliter leur dialogue, leur coopération et leur coordination;

6. appelle le Forum de coordination susmentionné à proposer et à développer des structures en vue de faciliter la participation des pays ACP au nouveau mécanisme de sécurité régional et mondial des Nations unies, ainsi qu'à collaborer à la promotion de la paix et de la sécurité aux niveaux ACP régional et sous-régional ;

7. demande un soutien ciblé en faveur de l'édification des capacités, et de la formation, d'acteurs non étatiques, de représentants des organisations régionale et de parlementaires, afin d'accroître leur participation au processus de prévention et de règlement des conflits et au dialogue politique;

8. appelle les organisations régionales à participer à la prévention et au règlement des conflits et aux processus de reconstruction d'après-conflit, à faciliter la participation d'acteurs non étatiques à ce processus et à mettre en place les conditions permettant le rapatriement, dans des conditions décentes, des personnes expulsées et des réfugiés;

9. demande instamment aux organisations régionales d'accorder une attention particulière aux problèmes des groupes sociaux les plus vulnérables lors des conflits armés – enfants, femmes, personnes âgées et handicapés, par exemple – et de faciliter le processus de démobilisation, désarmement et réinsertion (DDR) en accordant une attention particulière aux anciens enfants soldats;

10. souligne la nécessité d'associer les femmes, dans un souci d'équité, à l'ensemble des mesures de résolution des conflits et de réadaptation car les défis de la vie quotidienne reposent principalement sur leurs épaules;

11. appelle les organisations régionales à s'engager plus vigoureusement dans la reconstruction d'après-conflit pour empêcher que les guerres ne recommencent, notamment en soutenant une commission efficace des Nations unies pour l'édification de la paix ainsi que l'effort de reconstruction et la consolidation des institutions dans des États faillis, aidant ainsi les États faibles à ne pas s'effondrer;

12. encourage le soutien au Mécanisme africain d'évaluation entre pairs (MAEP) en tant qu'aide efficace à la paix et à la sécurité régionales, par le biais d'une "autoévaluation" au niveau national et des leçons à tirer des autres pays; demande qu'un plus grand nombre de pays ACP africains y participent et demande en outre au groupe des pays ACP d'étudier les possibilités de mettre au point un mécanisme d'évaluation par les pairs qui couvre l'ensemble des pays ACP, en vue notamment de prévenir et de régler les conflits;

13. invite les organisations régionales à élaborer une stratégie afin de coordonner l'aide des donateurs dans le domaine de la prévention des conflits;

14. rappelle que l'organisation des réunions au niveau régional ou sous-régional, conformément à l'article 17, paragraphe 3, de l'Accord de Cotonou, doit entrer dans sa phase active de mise en œuvre ; souligne la pertinence de ces réunions régionales pour

aborder les questions de prévention et de résolution des conflits et invite les assemblées parlementaires des sous régions ACP à prendre l'initiative de proposer l'organisation de ces réunions régionales dans les meilleurs délais;

L'importance du dialogue politique en matière de prévention des conflits

15. demande instamment à participer en tant qu'acteur au dialogue politique, lequel a un rôle préventif et peut favoriser la confiance mutuelle avant l'émergence de crises, et ce, au moyen des consultations prévues aux articles 96 et 97 de l'accord de Cotonou;

16. demande aux pays ACP et de l'UE de l'informer de toute nouvelle crise ou de tout nouveau conflit (re)naissant, afin de trouver des solutions par le dialogue politique; encourage l'Assemblée parlementaire ACP, le parlement panafricain et les autres parlements régionaux et sous-régionaux au sein des ACP ainsi que le Parlement européen à favoriser les échanges d'informations dans le but de renforcer le rôle des parlements et demande à la Commission européenne d'allouer les fonds nécessaires à de tels échanges;

Le rôle de la communauté internationale

17. invite la communauté internationale à accroître sensiblement son soutien en faveur de l'édification des capacités de l'Union africaine et des autres organisations régionales, notamment de leurs capacités en matière de prévention, de gestion et de règlement des conflits et d'édification et de maintien de la paix, ainsi que de leurs capacités humaines, institutionnelles et logistiques, y compris la formation de la police, des agents de la justice et du personnel militaire et la fourniture d'équipements;

18. appelle les donateurs internationaux et la Commission européenne à soutenir les organisations régionales dans la mise sur pied de capacités, notamment dans le cadre de stratégies et de programmes de prévention des conflits;

19. demande au groupe de pairs du comité des ambassadeurs ACP, basé à Bruxelles, d'élaborer des stratégies de prévention et de règlement des conflits et l'exhorte en outre à étudier des stratégies communes avec l'UE;

20. demande le renforcement des crédits en faveur de la consolidation des mécanismes régionaux d'alerte précoce et de réaction rapide qui ont déjà fait leurs preuves, comme le mécanisme d'alerte précoce de la CEDEAO et le mécanisme d'alerte précoce et de réaction aux conflits (CEWARN) de l'IGAD;

21. demande à l'UE de soutenir la création d'une facilité de soutien à la paix couvrant l'ensemble des pays ACP et de prévoir un financement propre à garantir son bon fonctionnement;

22. invite les États et les organisations régionales ACP et la Commission européenne à incorporer des composantes de paix et de sécurité – notamment des programmes de prévention des conflits et de promotion de la sécurité des personnes – dans les documents de stratégie et les programmes indicatifs régionaux et nationaux;

23. escompte, dans le cas où de violents conflits n'ont pu être évités, une action résolue des

organisations régionales et internationales ainsi que des organisations régionales de la société civile œuvrant pour des solutions pacifiques, qui permette de poursuivre et de punir les crimes contre l'humanité, y compris le viol et l'exploitation sexuelle, de favoriser sur place des processus de réconciliation qui redonnent confiance aux hommes en des actions respectueuses de l'État de droit; ces organisations devraient encourager le respect des droits de l'homme au cours du processus de (re)construction de la société;

24. attend également qu'en ce qui concerne les ressources naturelles telles que l'or, les diamants et le pétrole, une approche responsable et transparente soit adoptée et qu'en cas d'abus et de commerce illégal, une action ferme soit menée avec le soutien des organisations régionales et internationales, de la Commission et des institutions engagées dans la coopération entre les pays ACP et l'Union européenne;

25. demande que la Commission européenne octroie des fonds à des programmes de recherche et de formation en faveur des agents publics de communication dans les pays ACP – y compris des parlementaires – en vue de déterminer comment les médias et la communication publique peuvent favoriser la paix et prévenir les conflits en s'attaquant à leurs causes profondes et en surmontant les lignes de partage entre les différentes composantes de la société;

26. invite la Commission européenne à allouer des fonds à la recherche et à la formation en matière de prévention et de gestion des conflits, stratégies de communication visant à favoriser la paix et la sécurité incluses;

27. demande à participer, avec un statut d'observateur, aux réunions de haut niveau avec les Nations unies;

28. préconise la mise en place d'un système d'interconnexion de la coopération parlementaire en matière de paix et de sécurité qui associe l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, le Parlement panafricain et les autres parlements régionaux et sous-régionaux au sein des ACP, afin de promouvoir les échanges d'informations et les meilleures pratiques dans les questions de paix et de sécurité, et demande à la Commission européenne de faciliter de tels échanges;

29. demande instamment aux parlementaires des pays ACP et de l'UE de promouvoir activement des stratégies et des programmes de prévention des conflits et de faciliter la coordination et le dialogue politique entre les organisations régionales des pays ACP et de l'UE, les gouvernements nationaux, les acteurs non étatiques et les Nations unies;

30. invite les membres de l'Union africaine à consentir tous les efforts possibles pour que les accords de coopération Union africaine-CPI déjà négociés et convenus entre les deux parties soient signés rapidement; invite la communauté internationale et les organisations régionales à coopérer pleinement avec la CPI;

31. charge ses coprésidents de transmettre la présente résolution au Conseil des ministres ACP-UE ainsi qu'à la Commission européenne, à la Présidence du Conseil, à l'Union africaine, au Parlement panafricain et aux organisations régionales des pays ACP.

Tableau 13 Accords régionaux selon leur intensité

Degré d'intégration	Coopération économique fonctionnelle	Accord préférentiel	Zone de libre-échange	Union douanière	Marché commun	Union économique	Union monétaire	Union politique
Projets sectoriels	COI SADC							
Avantages réciproques tarifaires et non tarifaires aux échanges entre pays membres		COMESA						
Suppression des tarifs et des restrictions quantitatives entre pays membres			COMESA CEDEAO					
Tarif extérieur commun				SACU				
Libre circulation des facteurs entre membres					EAC (CEDEAO) (COMESA)			
Harmonisation des politiques économiques						UEMOA CEMAC		
Unification de certaines politiques (intégration monétaire)							UEMOA CEMAC CMA	
Unification des politiques et transfert de souveraineté à un organisme supranational								

Source : *Les économies en développement à l'heure de la régionalisation,* P. Hugon, Paris, Karthala, 2003.
( ) : projet
UEMOA : Union économique et monétaire ouest-africaine
CEDEAO : Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEMAC : Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale

CEPGL : Communauté économique des pays des Grands lacs
CMA : Zone monétaire commune
COI : Commission de l'océan indien
COMESA : Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe
EAC : Communauté d'Afrique de l'Est
SACU : Union douanière de l'Afrique australe
SADC : Communauté pour le développement de l'Afrique australe
UFM : Union du fleuve Mano

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages généraux.
II. Ouvrages spécialisés.
III. Documents des institutions communautaires : commission, parlement et conseil de l'union européenne.
IV. Articles de périodiques et contributions aux ouvrages collectifs.
V. Rapports et revues spécialisés.
VI. Publications du Centre ECDPM.
VII. Revues.
VIII. Sites Internet.

I. Ouvrages généraux :

ADAM (Bernard), DAVID (Eric), DIVE (Gérard), etc., *Conflits en Afrique. Analyse des crises et pistes pour une prévention,* éditions Complexe, 304 pages, 1997.

AUVRET-FINCK (Josiane) (sous la direction de), *L'Union européenne, carrefour de coopération*, LGDJ EJA et CEDORE, 1998, 440 p.

BADIE (Bertrand), *La diplomatie des Droits de l'Homme*, Fayard, Paris, 2002.

BADIE (Bertrand), SMOUTS (Marie-Claude), *Le retournement du monde – sociologie de la scène internationale,* 2e éd, Paris, Presses de Science Po/Dalloz, 1995.

BARAV (Ami), PHILIP (Christian), *Dictionnaire juridique des communautés européennes,* Paris, PUF, 1993.

BAYART Jean-François, *L'Etat en Afrique,* Fayard, Paris, 1989.

BERNARD (Amanda), HELMICH (Henny), LEHNING (Percy), *La société civile et le développement international,* Paris, Conseil de l'Europe / OCDE, 1998.

BITSCH (Marie-Thérèse), *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours,* Paris, Complexe, 1996.

BLIN (Olivier), *L'organisation mondiale du commerce,* Paris, Ellipses, 1999.

BOULOIS (Jean), *Droit institutionnel des communautés européennes,* 4e éd, Paris, Montchrestien, 1993.

BRUNEL (Sylvie), *La coopération nord-sud,* Paris, 1997.

CARRAU (Dominique), *Droit international,* Paris, Pédone, 1997.

CEAN, 1994, *L'Afrique politique 1994, vue sur la démocratisation à marée basse,* Paris, Karthala.

CEAN, 1995, *L'Afrique politique 1995, le meilleur, le pire et l'incertain,* Paris, Karthala.

CHARTIER (Anne-Marie), *Essai, critique sur le concept du développement,* Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1996.

CHEVALIER (Jacques), *L'Etat de droit*, Montchrestien, Paris, 3ème édition, 1999.

COHEN-JONATHAN (G), *La protection des Droits de l'Homme et l'évolution du droit international,* Colloque de Strasbourg, Pédone, Paris, 1998.

COMBACAU (Jean), SUR (Serge), *Droit International public,* Paris, Montchrestien, 1997.

CONAC (Gérard), sous la direction de, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique,* Editions Economica, janvier 1993, 517 pages.

CONAC (Gérard), DESOUCHES (Christine), NEMERY (Jean-Claude), (sous la direction de) *Coopération décentralisée et coopération multilatérale francophone*, Economica, 1989, 307 p.

CORNU (Gérard), *Vocabulaire juridique,* Paris, PUF, 2000.

COSTA (Olivier), *Le parlement européen, assemblée délibérante,* Bruxelles, ULB, 2001.

COX (Aidan), KONING (Antonique), *La C.E. et l'aide au développement – Politique, gestion et répartition géographique et sectorielle,* Londres/Bruxelles, Overseas Dévelopment institute / Commission européenne, 1997.

DABENE (Olivier), *La démocratie dégradée,* Bruxelles, Complexe, 1997.

DORMOY (Daniel), *Droit des organisations internationales,* Paris, Dalloz, 1995.

DOUCET (Didier), *L'élargissement de l'Europe : un risque pour le Sud,* L'Harmattan, Paris, 2001, 258 p.

DUPUY (Pierre), *Droit international public,* 4e éd, Paris, Dalloz, 1998.

FEUER (Guy), CASSAN (Hervé), *Droit international du développement,* Paris, Dalloz, 1985.

FLORY (Maurice), *Droit international du développement,* Paris, PUF, 1977.

GABAS (J.J.) (sous la direction de), *L'Union européenne et les Pays ACP : un espace de coopération à construire,* GEMDEV, Karthala, Paris, 1999, 455 p.

Haut Conseil de la coopération internationale, *Coopérer au début du XXIe siècle. Pourquoi ? Comment ? Questions sans préjugés,* éditions Karthala, 507 pages.

Haut Conseil de la coopération internationale,*La nouvelle dynamique des crises humanitaires, Penser et agir autrement,* éditions Karthala, 194 pages.

HERMET (Guy), 1993, *Les désenchantements de la liberté : la sortie des dictatures dans les années 90,* Paris, Fayard.

LECLERC (Stéphane), AKANDJI-KOMBÉ (Jean François), REDOR (Marie-Joëlle), Ouvrage collectif, *L'Union-Européenne et les Droits fondamentaux,* Edition Bruylant, Bruxelles, 1999, 235 pages.

LUSSEAU (Pascal), *Constitution européenne : les Droits de l'Homme en danger,* éditions Connaissances et savoirs, 2e trimestre 2005, 139 pages.

LUSSEAU (Pascal), *Constitution européenne : les Droits de l'Homme en danger, referendum 2005,* éditions Connaissances et savoirs, 2e trimestre 2005, 143 pages.

MAPPA (Sophia), *Développer par la démocratie ? injonctions occidentales et exigences planétaires*, Karthala, Paris, 1995, 480 p.

MEDARD (Jean François), 1991, *Etats d'Afrique noire : formations mécanismes et crises,* Paris, Karthala.

MENY (Y.) (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet,* L'Harmattan, 1993.

NKUNDABAGENZI (Felix), *L'Union européenne et la prévention des conflits africains,* Editions Complexe, 28 pages.

NKUNDABAGENZI (Felix), PAILHE (Caroline), PECLOW (Valérie), *L'Union européenne et la prévention des conflits - concepts et instruments d'un nouvel acteur,* Editions Les rapports du GRIP, 72 pages.

NKUNDABAGENZI (Felix), SANTOPINTO (Fédérico), *Le développement une arme de paix,* éditions Complexe, *Juin 2003, 149 pages.*

PASCALLON (Pierre), sous la direction, *La politique de sécurité de la France en Afrique,* éditions L'Harmattan, Mars 2004.

PELLET (Alain), *Le droit international du développement,* Presses Universitaires de France, Paris, « Que sais-je ? » , 1987

PERRET (Thierry), *Afrique : Voyage en démocratie,* L'Harmattan, 1994, 335 p.

QUOC DINH (NGuyen), *Droit international public,* Paris, L.G.D.J., 1994.

REUTER (Paul), *Introduction au droit des Traités,* 3e éd, Paris, PUF, 1995.

RIDEAU (Joël), *Droit Institutionnel de l'Union et des Communautés européennes,* 2e éd, Paris, L.G.D.J., 1996.

SICILIANOS LINOS (Alexandre), *L'ONU et la démocratisation de l'Etat : systèmes régionaux et ordre juridique universel*, A. Pédone, Paris, 2000

SUDRE (Frédéric), *Droit européen et international des droits de l'Homme,* 7e édition. PUF, Avril 2005, 715 pages.

TAVERNIER Paul, *Nouvel ordre mondial et Droits de l'Homme*, Publisud, Paris, sept. 1993.

VIRALLY (Michel), *Le droit international en devenir,* Paris, IHEI/PUF, 1990.

ZORGBIBE (Charles), *Histoire de la Construction européenne,* Paris, PUF, 1993.

II. Ouvrages spécialisés :

ALTERNATIVES SUD. L'aide européenne. Points de vue critique du Sud. Sous la direction de Laurent Delcourt. Centre Tricontinental. Editions SYLLEPS. Juin 2008.

BOURGI (Albert) et CASTERAN (Christian), *Le printemps de l'Afrique,* Paris, 1991.

Comité économique et social européen, *Avis sur « L'accord de partenariat ACP-UE »,* Bruxelles 24-25 avril 2002.

Commission européenne, *La coopération U.E – ACP en 1997 : les enjeux de la négociation post-Lomé, Direction Générale du développement*, Bruxelles, 1998.

Commission européenne, *Livre Vert sur les relations entre l'Union Européenne et les Pays ACP à l'aube du XXIème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat*, Bruxelles, le 20 novembre 1996, COM (96) 570 final.

Commission européenne, *Orientation en vue de la négociation de nouveaux accords de coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Communication de la Commission au conseil et au Parlement européen*, Luxembourg, décembre 1997.

Commission européenne, *Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des Droits de l'Homme et de la démocratisation dans les pays tiers. Communication de la Commission au conseil et au Parlement européen, Bruxelles le 8 mai 2001*, COM (2001) 252 final.

COURSIN (François), *La contribution de la France au progrès des pays en développement*, Avis et rapports du Conseil Economique et Social, Edition des journaux officiels, 2001, 425 p.

GLÉLÉ-AHANHANZO (Maurice), *Introduction à l'organisation de l'unité africaine et aux organisations régionales africaines,* L.G.D.J., Paris, 1986.

GONIDEC (Pierre-François), *Relations Internationales Africaines,* L.G.D.J., Paris, 1996.

GUEYE (Sémou Pathé), *Du bon usage de la démocratie en Afrique : contribution à une éthique et à une pédagogie du pluralisme.* Editions N.E.A.S. (Les nouvelles éditions Africaines du Sénégal), 2003, 248 p. Essai Monde d'hier, Monde de demain.

HERMET (Guy), ROUQUIE (Alain), LINZ (Juan), *Des élections pas comme les autres,* Paris, Presses des Sciences Politiques, 1978.

HUGON (Philippe), *Géopolitique africaine,* Editions Ellipse, Paris, 2006.

JOUVE (Edmond), *L'organisation de l'unité africaine,* PUF, Paris, 1984.

KAMTO (Maurice), PONDI (Jean-Emmanuel), ZANG (Laurent), *L'OUA : rétrospective et perspectives africaines,* Economica, Paris, 1990.

KATHLEEN (Selvaggio), *De la dette à l'éradication de la pauvreté : quel rôle pour les cadres stratégiques de réduction de la pauvreté ?* Document Caritas Internationalis et Coopération internationale pour le développement et la solidarité (CIDSE), juin 2001.

Le COREPER dans tous ses Etats, sous la coordination de Vlad Constantinesco et Denys Simon, Presses Universitaires de Strasbourg, 2000.

LEMESLE (Raymond-Marius), *La Convention de Lomé : principaux objectifs et exemples d'action 1975-1995,* Paris, Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes, 1995.

Les Constitutions des Etats de l'Union européenne, Paris, La Documentation Française, 1999.

L'U.E. en quête d'institutions légitimes et efficaces / République Française, Commissariat général au plan, La Documentation Française, novembre 1999.

L'U.E. et le Monde après Amsterdam / sous la direction de Marianne DONY, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1998.

MABILAIS (Régis), *Les acteurs non étatiques dans la coopération européenne,* 27 août 2004.

MAGNETTE Paul (sous la direction de), *La Constitution de l'Europe,* Bruxelles, U.L.B., 2000.

MANIN (Philippe), *Les Communautés européennes - L'union européenne,* 5e éd, Paris, Pédone 1999.

MORIN (Edgar), *Pour une politique de civilisation,* Paris, Arléa, 2002.

MUREAU (Anne-Marie), *L'Europe Communautaire dans la négociation nord-sud. Ambitions, intérêts et réalités,* Paris, PUF, 1984.

OTAYEK (Régis), (sous la direction de), *Les sociétés civiles du sud. Un état des lieux dans trois pays de la Z.S.P. : Cameroun, Ghana, Maroc,* Etude, ministère des affaires étrangères / Direction générale de la coopération internationale et du développement et Centre d'étude d'Afrique noire, 2004.

SIMON (Denys), *La directive européenne,* Paris, Dalloz, 1997.

SIMON (Denys), *Le système juridique communautaire,* Paris, PUF, 1997.

TAXIL (Berengère), *L'O.M.C. et les pays en développement,* Paris, Cedin/Montchrestien.

TOULEMON (Robert), *La construction européenne – Histoire, acquis et perspectives,* Paris, Le Livre de poche, 1999.

TUCNY (E.), *L'élargissement de l'Union Européenne aux Pays d'Europe Centrale et Occidentale, la conditionnalité politique*, Paris, L'Harmattan, 2000.

III. Documents des institutions communautaires :

► Commission européenne

i **Communications :**

- *Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'U.E. en faveur d'un développement durable*, COM (2001) 264 final/2 Bruxelles, le 19 juin 2001.

- *Edifier un partenariat efficace avec les Nations Unies dans les domaines du développement et des affaires humanitaires*, COM (2001) 231 final/2, Bruxelles, le 30 mai 2001.

- *La politique de développement européen*, COM (2000) 212 final, Bruxelles, le 26 avril 2000.

- *Le rôle de l'U.E. dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers*, COM (2001) 251 final, Bruxelles, le 8 mai 2001.

- *Pour mieux intégrer les pays en développement dans le commerce mondial – le rôle du S.P.G. pendant la décennie 1995-2004*, COM (94) 212 final, Bruxelles, 1er juin 1994.

- *Suivi du premier sommet organisé entre l'Amérique Latine, les Caraïbes et l'Union européenne*, COM (2000) 670 final, Bruxelles, le 31 octobre 2000.

- *Sur la gestion des régimes tarifaires préférentiels*, COM (97) noz final, Bruxelles, le 23 juillet 1997.

i i **Rapports :**

- *Rapports généraux sur les activités de l'Union européenne,* europa.eu.int/abc/doc/off/rg/fr/rgset.htm

- *Rapports au titre de l'article 7 § 2 des règlements 3281/94 et 1256/96 du conseil relatifs au S.P.G. – synthèse des travaux réalisés dans l'O.C.D.E., l'O.I.T. et l'O.M.C. sur le lien entre commerce international et normes sociales* ; Rapport au conseil au titre de l'article 8 § 2 des règlements 3281/94 et 1256/96 du conseil relatifs au S.P.G. – synthèse des travaux réalisés au sein de l'O.I.B.T., de l'O.C.D.E. et de l'O.M.C. sur le lien entre commerce international et environnement, COM (97) 260 final, Bruxelles, 2 juin 1997.

- *Rapport sur les activités relevant des sixième, septième et huitième Fonds européens de développement (FED)*, JOCE du 15 déc. 2001, p 417-490.

i i i **Autres :**

- *Agenda 1996-2000, Union européenne – Amérique latine, Actualité et perspectives du renforcement du partenariat,* COM (95) 495 final, 23 octobre 1995.

- *Analyse synthétique des accords qui lient les Communautés à des pays tiers,* IA/278/97, Bruxelles, juin 1997.

- *Cellule de prospective, l'avenir des relations nord-sud – pour un développement économique et social durable*, Luxembourg, OPOCE, 1997.

- *Cellule de prospective, pour un ordre économique mondial plus cohérent*, Luxembourg/Rennes, OPOCE/Apogée, 1998.

- *Proposition de règlement du conseil portant application d'un schéma de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1er janvier 2002 au 31 décembre 2004*, COM (2001) 193 final, Bruxelles, le 12 juin 2001. La Communauté européenne et le tiers monde, Luxembourg, OPOCE, 1993.

- *La coopération U.E. – A.C.P. en 1996 – La lutte contre la pauvreté*, Luxembourg, juin 1997.

- *« Livre Vert » sur les relations entre l'Union européenne et les pays A.C.P. à l'aube du XXIème siècle*, Bruxelles-Luxembourg, 1997.

- *Union européenne – Amérique Latine – Caraïbes. Une progression commune,* Luxembourg : office des publications des communautés européennes, 1999.

► Conseil de l'Union européenne

- *Conclusions sur la coordination entre la C.E. et les Etats membres dans la coopération au développement*, 9 mars 1998, Bulletin UE3-1998.

- *L'Europe et l'Amérique Latine : un partenariat pour l'action.* Document de base sur les relations de l'U.E. avec l'Amérique Latine et les Caraïbes, Luxembourg, éd. Commission européenne / IRELA, 31 octobre 1994.

- *Règlement C.E.E. 443/92 du 25 février 1992, relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique Latine et d'Asie,* J.O.C.E. L52 du 27 février 1992, p 1-6.

- *Règlement C.E.E. 422/81 du 17 février 1981, relatif à l'aide financière et technique en faveur des pays en développement non associés*, J.O.C.E. L48 du 21 février 1981, p 8-10.

- *Règlement C.E. N° 1659/98 du Conseil du 17 juillet 1998, relatif à la Coopération décentralisée*, J.O.C.E. L213 du 30 juillet 1998, p 1. Résolution sur l'appui à l'intégration régionale aux pays en voie de développement, du 1er juin 1995.

► **Parlement Européen**

- *Rapport sur le rôle de l'Union dans le monde : mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune en 1997*, A4 – 0169/98, http://wwwdb.europarl.en.int/

- *Rapport sur la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'Accord-cadre interrégional de coopération entre la C.E. et ses Etats membres, d'une part, et le marché commun du sud et des Etats membres, d'autre part,* du 23 avril 1996, ref. A4-0118/96, PE Z16.550/déf.

- *Rapport sur la communication de la commission au conseil et au parlement européen « Union européenne – Amérique Latine – Actualité et perspectives du renforcement 1996-2000 »,* du 18 déc. 1996, ref. A4-0416/96, PE 218.999/déf.

IV. Articles de périodiques et contributions aux ouvrages collectifs :

ABELES (M.), BELLIER (I.), « La commission européenne : du compromis culturel à la culture politique du compromis », *Revue Française de science politique,* vol. 46, n° 3, 1996, pp. 431-455.

ABI-SAAB (Georges), « La notion d'organisation internationale », p 9-25 in Le concept de l'organisation internationale, Paris, Unesco, 1980.

ANTIL (Alain), « Les relations UE – Afrique : la fin d'un modèle ? » in *La revue Ramsès,* IFRI, 2006, pp.137-146.

AUVRET-FINCK (Josiane), « Commentaire à l'article 133 », p 237-238 in Union européenne Commentaire des traités modifiés par le traité de Nice du 26 février 2001, Paris, L.G.D.J., 2001.

AUVRET-FINCK (Josiane), « Note sur l'avis 1/94 du la CJCE », du 15 novembre 1994, R.T.D.E. 31 (2), avril-juin 1995, p 322-336.

AYISSI (Anatolé), « L'ONU et la paix en Afrique » in *Questions Internationales,* N°5, janvier-février 2004, pp.66-77.

BAECHLER (J.), « Des institutions démocratiques pour l'Afrique », *Revue Juridique et Politique*, n° 2, 1992, pp. 163-181.

BARGE (Pierre), « Gouvernance et Démocratie », in *Après-Demain* , Septembre 2002, n° 446, pp. 8-11.

BETTATI (Mario), « Création et personnalité juridique des organisations internationales », p 34-60 in Manuel sur les organisations internationales, Dordrecht, Nijhoff, 1998.

BETTATI (Mario), « Un droit d'ingérence ? », *Revue général de droit international public (RGDIP)*, 95 (1991), pp. 639-670.

BIAGIOTTI (P.), « Discours et conditionnalité démocratique », *Politique Africaine*, n° 60, 1995, pp. 19-33.

BLANQUER (Jean-Michel), « Consolidation démocratique ? Pour une approche constitutionnelle », Pouvoirs N° 98, septembre 2001, p 46.

BLIN (Olivier), « A propos de Seattle… et de l'OMC », Petites affiches, 1er février 2000, N° 22, p 4-7.

BLUMANN (Claude), « Conclusions générales », p 317-329 in Le concept d'association dans Les accords passés par la Communauté : Essai de clarification, Bruxelles, Bruylant, 1999.

BLUMANN (Claude), « Des relations asymétriques complexes et ascendantes entre l'U.E. et Les Amériques », p 315-366. Op. cit.

BOURGI (Albert), « France / Etats-Unis : à la recherche d'une politique africaine » in Jeune Afrique, N° 1928-1929, du 16 décembre 1997 au 5 janvier 1997.

BOURGI (Albert), « François Mitterrand et la démocratie en Afrique, le discours de la Baule, huit ans après », article publié par le Centre d'étude des Relations Internationales, (CERRI), 2000, Université de Reims.

BOURGI (Albert), « Reprofiler l'état africain démocratique », article publié par le Centre d'étude des Relations Internationales, (CERRI), 2000, Université de Reims.

BOURGI (Albert), « Voyage à l'intérieur de l'O.U.A. » in Politique étrangère, Paris, Institut français des relations internationales, N° 4/1998, p 786-790.

BOURGI (Albert), « L'union africaine : entre les textes et la réalité ». in Annuaire français des relations internationales, 2004, volume V.

BOURGI (Albert), « Les transitions démocratiques en Afrique sub-saharienne », in *Colloque international organisé par la faculté de Droit de SOUISSI-RABAT*, sur le thème : Alternance et transition démocratique, Rabat, 20-21 avril 2000, 18 p.

BOURGI (Albert), « Les groupes armés à l'assaut des Etats », in *Questions Internationales,* N°5, janvier-février 2004, pp.35-43.

BRAECKMAN (Colette), « Bataille pour la terre au Zimbabwe », Le Monde diplomatique, Mai 2002.

BREILLAT (Dominique), « La hiérarchie des Droits de l'Homme », *Mélanges offerts à Philippe Ardant*, " Droit et politique à la croisée des cultures ", L.G.D.J., 1999 , pp. 353-372.

BRODIN (Claire), « La réforme de la politique d'aide au développement de l'union européenne » in *Questions Internationales,* N°17, janvier-février 2006, pp.92.99.

BRONCKERS (Marco), « Une mise en garde contre les tendances antidémocratiques à l'O.M.C. – des meilleures règles pour un nouveau millénaire », RMUE, N° 433, nov-déc, 1999, p 683-695.

BUIRETTE-MAURAU (Pierre), « Les difficultés de l'internationalisation des Droits de l'Homme à propos de la Convention de Lomé », *R.T.D.E.,* 1985, n° 3, pp. 465-486.

CASSIN (Bernard), « Le piège de la gouvernance », *Le Monde Diplomatique,* juin 2001, p.28.

CHEVALIER (Jacques), « La mondialisation et l'Etat de Droit », *Mélanges offerts à Philippe ARDANT,* " Droit et Politique à la croisée des cultures ", L.G.D.J., 1999, pp. 325-338.

COLIN (Jean-Pierre) et BOURGI (Albert), « L'organisation internationale de la francophonie : un instrument pour l'expansion de la démocratie », in *Questions Internationales,* N°22, novembre-décembre 2006, pp.103-110.

COMELIAU (Christian), « Privilégier la lutte contre les inégalités », p 128-140 in La nouvelle question nord-sud, Esprit N° 264, juin 2000.

CONAC (G.), « Etat de Droit et démocratie », *in l'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, " Economica,1993, p. 483.

DAVID (Charles-Philippe), « Après le 11 septembre, le déluge ? », Actualité et Droit International, nov 2001, www.ridi.org/adi.

DAVID (Charles-Philippe), « La mondialisation de la sécurité : espoir ou leurre ? », Actualité et Droit International, décembre 2001, www.ridi.org/adi.

DELAPLACE (Dominique), « L'Union Européenne et la conditionnalité de l'aide au développement », *R.T.D.E.,* juillet-septembre 2001, pp. 609-626.

DES NERVIENS (Pierre), « Les relations extérieures », RTDE 33 (4) octobre-décembre 1997, p 93-104.

DJADJRO (F. Meledja), « L'O.U.A. et le règlement des conflits », Afrique contemporaine, N° 180, La Documentation française, Paris 1996.

DJIENA WEMBOU (Michel Cyr), « A propos du nouveau mécanisme de l'O.U.A. sur les conflits », revue générale de droit international public, N Z, tome 98, Pédone, Paris, 1994.

EISEL (Stéphane), « Les deux faces de la médaille européenne : subsidiarité et démocratie », L'année européenne, 1997, p 90-92.

FABRI (Hélène Ruiz), « Le règlement des différends à l'O.M.C. – la procédure et la jurisprudence », les notes bleues de Bercy, N° 186, du 1er au 15 juillet 2000, p 3.

FEUER (Guy), « Un nouveau paradigme pour les relations entre l'Union Européenne et les Etats ACP : l'accord de Cotonou du 23 juin 2000 », in *R.G.D.I.P.,* Tome 106/ 2002/ 2, p. 269.

FEUER (Guy), « Vers de nouveaux paradigmes dans l'action internationale pour le développement ? », *Annuaire français des relations internationales*, 2001.

FEUER (Guy), « Nations-Unies et démocratie », *Mélanges offerts à Georges Burdeau,* Le Pouvoir, L.G.D.J., Paris 1977, p. 1073.

FLAUSS (J. François), «Droits de l'homme et relations extérieures de l'Union européenne », p 137-172 in *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 1999.

GAUD (Michel), « L'Afrique entre décomposition et recompositions » in *Questions internationales,* N°5, janvier-février 2004, pp.6-21.

GAUDUSSON (Jean Du Bois De), « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques », *Afrique contemporaine*, n° 4.

GAUDUSSON (Jean Du Bois De), « Nouveaux conflits, solutions nouvelles ? » in *Questions Internationales,* N°5, janvier-février 2004, pp.4-5.

GAULME (François), « Les nouvelles orientations de l'aide publique au développement », *Afrique contemporaine* Numéro spécial, 4ème trimestre 1998, p. 101.

GEORGOPOULOS (Th.), LEFEVRE (Sylvère), « La Commission après le Traité de Nice : métamorphose ou continuité ? », *R.T.D.E.,* juillet-septembre 2001, n° 3, pp. 597-608.

GOUNELLE (Max), « La démocratisation, politique publique internationale », p 201-213 in Mélanges Hubert Thierry, Paris, Pédone, 1998.

GOYARD (Claude), « Etat de Droit et démocratie », *Mélanges offerts à René CHAPUS*, Montchrestien, E.J.A, 1992, p. 299.

GOYBET (C.), « Aide au développement, démocratie et Droits de l'Homme », *Revue Marché Commun*, n° 372, 1993, p. 776.

HABERMAS (Jürgen), « Le paradoxe de l'Etat de droit démocratique », Les Temps modernes, N° 610, septembre-novembre 2000, p 94.

HESSEL (Stephane), « Pour une politique de coopération sans ambiguïté », in *J.A / L'intelligent,* n° 2193 du 19 au 25 janvier 2002, pp. 88-89.

JACQUET (Jean-Paul), « L'évolution du triangle institutionnel communautaire depuis l'élection du parlement européen au suffrage universel direct », Mélanges Teitgen, Paris, Pédone, 1984, pp 183-208.

JOSSELIN (Charles), « Bilan de la Présidence française dans le domaine de la coopération au développement », intervention du Ministre délégué à la francophonie devant la Commission du développement et de la coopération du Parlement européen, Politique étrangère de la France, janvier-février 2001, Documentation française, p. 17.

KDHIR (Moncef), « Pour le respect des Droits de l'Homme sans droit d'ingérence », *R.T.D.H.,* Octobre 2002, n° 52, p. 901.

KLEBES-PELISSIER (Anne), «L'O.M.C. : quels enseignements pour le droit des organisations internationales ?», p 71-114, in Mélanges Schwob, Bruxelles, Bruylant, 1997

KOL (Jacob), « La Communauté européenne après 1992 et les pays en développement », R.M.C. 1991, p 666-672.

KOVAR (Robert), « Compétences des Communautés européennes », Juris-classeur Europe, Fasc. 420, 3, 1990.

KRANTZ (J.), « Lomé, le dialogue et l'homme », *R.T.D.E.,* 1998, n° 3, p. 466.

LAÏDI (Zaki), « Mondialisation et démocratie », *Politique étrangère,* Juillet-Septembre 2001, 3 / 2001, pp. 603-618.

LEBULLENGER (V.J.), « La rénovation de la politique communautaire du développement », *R.T.D.E.,* 1994, p. 631.

LEBULLENGER (Joël), « La politique communautaire du développement », R.T.D.E., 30 (4) oct-dec. 1994, p 631-663.

LEVY (Marc), « Comment renouveler les politiques de "Coopération au développement" ? », p 79-100 in « La nouvelle question nord-sud », Esprit N° 264, juin 2000.

LO (Gourmo), « Quelques réflexions sur la " démocratisation" en Afrique », *Mélanges offerts à Patrice GELARD*, Droit constitutionnel, Montchrestien 1999, L.G.D.J.-E.J.A., p. 421.

LOUIS (Jean Victor), « La réforme des institutions de l'U.E. – schéma pour une réflexion », R.M.U.E. N° 443, décembre 2000, p 681-685.

LOUIS (Jean Victor), « Le modèle constitutionnel européen : de la Communauté à l'Union », P 31-50 in Le nouveau modèle européen, Volume I, Bruxelles, ULB, 2000

LOUIS (Jean Victor), « Les relations extérieures de l'Union européenne : unité ou complémentarité », R.M.U.E. 4/1994, p 5-10.

LOUIS (Jean Victor), « L'Etat de droit » p 167-190 in L'union européenne au-delà d'Amsterdam, Bruxelles, Presses Interuniversitaires Européennes, 1998.

MARIE (J-B), « La pratique de la Commission des droits de l'Homme de l'ONU en matière de violation des droits de l'Homme », in *Revue Belge de droit international,* juin 1980, pp. 355-380.

M'BAYE (Kéba), « Droits de l'Homme et Pays en développement », in *Humanité et Droit international,* Mélanges offerts à René-Jean DUPUY, Pédone, 1991, pp. 211-222.

MESTRE (Christian), « Le Fonds européen de développement », p 525-532 in Dictionnaire juridique des Communautés européennes, PUF, Paris, 1993.

MONTÉS (Jérôme), « Mouvements anti-mondialisation : la crise de la démocratie représentative », Etudes internationales N° 4, déc 2001, p 773.

MOURADIAN (Anne-Marie), « Menace sur la Convention de Lomé », *Le Monde diplomatique*, juin 1998, p. 7.

NAÏR (Sami), « Nouvel ordre international et droit au développement » p 55-72 in El desarrolo y la cooperación internacional, Madrid, Université Carlos III/BOE 1997.

N'DOUNDOU (Gérard), « La question de l'application du concept institutionnel en Afrique noire francophone : l'exemple de l'Etat. », *Revue Juridique et Politique – indépendance et coopération*, n° 2, Mai-Août 2002, p. 185-190.

OKIEMY (Bienvenu), « Nouveau partenariat Nord-Sud pour la lutte contre la pauvreté », in *Géopolitique*, n° 7-8, été-automne, octobre 2002, pp. 37- 48.

OMBALLA (Magelan), « La politique africaine de la France : ruptures et continuités », in *Questions Internationales,* N°5, janvier-février 2004, pp.54-65.

PAUGAM (Serge), « L'Europe face à la pauvreté : trois modes de régulation », Problèmes économiques N 2.627, 18 août 1999, p 5-11.

PETERS (A.) « Le droit d'ingérence et le devoir d'ingérence vers une responsabilité de protéger », in *Revue de Droit international et de Droit comparé*, Bruylant, Bruxelles, troisième trimestre 2002, pp. 290-308.

PHILIP (André), « Les Nations Unies et les pays en voie de développement » p 129-135 in L'adaptation de l'ONU au monde d'aujourd'hui, Paris, Pédone, 1965.

PIQUEMAL (Alain), « La notion de "conditionnalité" et les organisations internationales économiques et financières », *Mélanges offerts en l'honneur du Doyen Paul ISOART*, Pédone, Paris, 1996, p. 306-323.

POURTIER (Roland), « Afrique de l'Ouest, Grands lacs, Corne de l'Afrique : zones de conflits », in *Questions Internationales,* N°5, janvier-février 2004, pp.22, 32, 44 et s.

RACHET (J.M.), « De la compétence de l'Union Européenne en matière de défense et de promotion des Droits de l'Homme. », *Revue Marché Commun*, n° 387, avril 1995, spécial, p. 259.

RENAUT-COUTEAU (Armelle), « Le respect des principes démocratiques et des Droits de l'Homme dans les relations conventionnelles de l'Union Européenne avec les pays tiers. », *Mélanges offerts à Raymond GOY,* " Du droit interne au droit international. Le facteur religieux et l'exigence des Droits de l'Homme", Publication de l'Université de Rouen, 1998, pp. 369-380.

RIDEAU (Jean), « Les clauses de conditionnalité des Droits de l'Homme dans les Accords d'association avec la communauté européenne », in *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté : essai de clarification,* Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 139 s.

ROUBAUD (F.), « Démocratie électorale et inertie institutionnelle à Madagascar», in *L'Afrique Politique*, Réforme des Etats Africains 2001, Karthala, pp. 85-98.

SMILLIE (Ian), « Opinion publique et aide au développement dans les années 90 : messages ambigus »,p 25-57 in *L'opinion publique et le développement international* Paris, O.C.D.E., 1996.

SORIANO (Mercedes Candela), « L'Union Européenne et la protection des Droits de l'Homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique », *R.T.D.H.,* n° 52, octobre 2002, p. 875.

STATHOPOULOS (Lyssandros), « Le dialogue politique dans le cadre de l'article 8 de Cotonou : une constante des relations entre l'UE et les Etats ACP », in *Le Courrier le magazine de la coopération au développement ACP-UE,* N°200, septembre-octobre 2003, pp.18-20.

SYDOW (Helmut), SCHMITT Von, « Liberté, démocratie, droits fondamentaux et Etat de Droit : analyse de l'article 7 du traité UE », *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2 / 2001, p. 285.

TAVERNIER (Paul), « Vers une universalisation des Droits de l'Homme », *Revue AL ASAS (Rabat)*, n° 97, 1990, pp. 28-38.

TRAORE (Tsagao), « La coopération entre l'Union européenne et les Etats ACP dans la perspective du développement durable : modalités de mise en oeuvre », *Mélanges offerts à Pierre Vellas*, Edition Pédone, 1995, pp. 351-368.

VASAK (Karel), « L'universalité des Droits de l'Homme à la lumière du droit international positif des Droits de l'Homme », *Mélanges offerts à Jorge Campinos*, P.U.F., Paris 1996, pp. 417-424.

VEDEL (Georges), « Les Droits de l'Homme : Quel droits ? Quel homme ? », in *Humanité et droit international – Mélanges offerts à René-Jean Dupuy*, Pédone, 1991, pp. 349-362.

VIGNES (Daniel), « L'homme ACP, acteur et bénéficiaire principal du développement dans Lomé III et IV », in *Humanité et droit international – Mélanges offerts à René-Jean Dupuy*, Pédonne,1991, pp. 363-372.

WEISS (Pierre), « L'opération Licorne en Côte d'Ivoire : banc d'essai de la nouvelle politique française de sécurité en Afrique. in Annuaire français des relations internationales, 2004, volume V, pp. 313-326.

ZECCHINI (Laurent), « Les Quinze appliquent des sanctions contre le Zimbabwe », in *Le Monde*, mercredi 20 février 2002.

V. Rapports et revues spécialisés :

- Commission des Nations unies pour le commerce et le développement, le développement économique en Afrique. De l'ajustement à la réduction de la pauvreté : qu'y a-t-il de nouveau ?
  Rapport 2002, CNUCED, septembre 2002, pp.5-6.

- Fonds monétaire international et Association Internationale de développement, Réexamen du dispositif des documents de stratégies pour la réduction de la pauvreté (DSRP) : principaux constats (en PDF à partir du site de la Banque mondiale, 32 p.).

- *Rapport présenté par le secrétaire général de l'O.N.U. en 1990,* sous le titre : « Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement durable en Afrique », Genève.

- *Le rapport mondial sur le système économique et les stratégies,* sous la direction de Thierry de Montbrial et Philippe Moreau Defarges – IFRI – Ramsès 2006, Editions Dunod.

- Les Rapports du GRIP, l'Union européenne et la prévention des conflits. Concepts et Instruments d'un nouvel acteur. Félix Nkundabagenzi, Caroline Pailhe et Valérie Peclow, 72 p.

- Nkundabagenzi Félix, L'Union européenne et la prévention des conflits africains, GRIP, 28 p.

- Médecins sans frontières – Fondation Roi Baudouin, Conflits en Afrique. Analyse des crises et piste pour une prévention, Grip, éditions complexe, 304 p., 1997.

- Le Courrier – Edition spéciale – 50 ans de coopération ACP-UE – Mars 2008 – Nouvelle série.

- La Revue Internationale et stratégique.
- La Revue Politique étrangère.
- La Revue RAMSES.
- La Revue Géopolitique Africaine.
- La Revue Questions Internationales.
- La Revue Politique Africaine.
- La Revue Politique Internationale.

VI. Publications du Centre ECDPM :

► Documents de réflexion

Land, A. et V. Hauck. 2003. *Les approches sectorielles sont-elles le chaînon manquant d'une articulation cohérente entre les réformes sectorielles et la décentralisation ?* Document de réflexion 49.

Maxwell, S. et P. Engel. 2003. *Coopération au développement de l'UE à l'horizon 2010.* ECDPM-ODI. Document de réflexion 48.

Simon, A. 2003. *La nouvelle organisation du Conseil de l'Union Européenne : un recul ou une opportunité pour la coopération au développement de l'Union Européenne ?* Document de réflexion 46.

Baser, H. et P. Morgan, *Harmoniser la fourniture d'assistance technique : trouver un juste équilibre sans verser dans le dogme.* Document de réflexion 36.

Solignac-Lecomte, H.B. 2001. *L'expérience des partenaires au développement en Afrique et dans les Caraïbes.* Documents de réflexion 33.

Décentralisation et réduction de la pauvreté, Perception des liens dans les politiques et les pratiques, Etude de cas portant sur la République de Guinée. Document de réflexion 32.

*C*âmara, S. Sherif,. A. Bossuyt, J. Et T. Lehtinen. 2001. *La réponse de l'UE en matière des pays en conflits : Lignes directrices pour la mise en œuvre de l'accord de Cotonou.* Document de réflexion 31.

Loquai, C. 2001. *Priorités stratégiques et défis opérationnels de l'appui européen à la décentralisation démocratique dans le contexte de l'Accord de Cotonou.* Document de réflexion 24.

Sebahara, P. 2000. *Acteurs et enjeux de la décentralisation et du développement local. Expériences d'une commune du Burkina Faso.* Document de réflexion 21.

Steinich, M. 2000. *Suivi et évaluation de l'appui à la décentralisation : défis et options.* Document de réflexion 19.

Simon, A. 2000. *Coopération décentralisée : comment institutionnaliser une nouvelle approche de lutte contre la pauvreté et de développement local dans les systèmes de gestion de la Commission européenne ?* Document de réflexion 17.

Bossuyt, J., T. Lehtinen, A. Simon, G. Laporte and G. Corre. 2000. *Evolution de la politique de la CE en matière de développement. Une analyse indépendante du processus de réforme de l'aide extérieure de la Commission européenne.* Document de réflexion 16.

Sebahara, P. 1999. *La coopération politique entre l'UE et les états ACP*. Document de réflexion 7.

Cissé Bocar, H. Maiga Idrissa, S. et S. Bartholomeeussen. 1999. *Liens entre la décentralisation et la coopération décentralisée au Mali.* Document de réflexion 6.

L'avenir de la coopération ACP-UE face au dysfonctionnement des Etats : une perspective africaine. Document de réflexion 1.

► Documents de travail

Huybrechts, A. 1998. *Relancer l'approche du secteur privé pour l'après-Lomé IV : esquisse d'une stratégie.* Document de travail 59.

Bijl, J. Bossuyt, J. et T. Land. 1998. *Quel cadre institutionnel pour le développement local ? L'expérience du Mali et du Burkina Faso.* Document de travail 58.

Koulaïmah-Gabriel, A. 1998. *La suspension de l'aide comme sanction de la non-performance l'Europe et les leçons de la crise nigérienne.* Document de travail 56.

Posthumus, B. 1998. *Au delà de Lomé IV. Points de vue préliminaires des gouvernements européens sur les relations futures ACP-UE.* Document de travail 53.

Sawadogo, K. 1997. *La pauvreté au Burkina Faso : une Analyse critique des politiques et des Stratégies d'intervention locales.* Document de travail 51.

Pangeti, E.S. 1997. *Le rôle et la place de la coopération intrarégionale dans le cadre des futures relations pays ACP-UE.* Document de travail 46.

Monkam, A. 1997. *Les dimensions politiques du futur partenariat comment promouvoir droits de l'homme, démocratie et gouvernance.* Document de travail 41.

Gueye, B. et D. Fall. 1997. *Pour une bonne gestion de l'aide de l'Union européenne aux Etats ACP.* Document de travail 40.

Tuho, C.V. 1997. *Réaction au livre vert.* Document de travail 30.

Frisch, D. 1996. *L'avenir de la convention de Lomé. Premières réflexions sur la politique africaine de l'Europe après l'an 2000.* Document de travail 11.

Koning, A. 1996. *Atouts et faiblesses de la gestion du Fonds européen de développement.* Document de travail 8.

Bossuyt, J. 1995. *L'avenir de la coopération au développement entre l'UE et l'Afrique. Avec ou sans la Convention de Lomé ?* Document de travail 95-2.

Bossuyt, J. 1994. *La coopération décentralisée et le secteur public africain : Plusieurs acteurs en quête d'auteur.* Document de travail 94-1.

► Notices de gestion des politiques de développement

Greenidge C. et R. Engelhard. 2003. *La nécessité d'un dialogue politique ACP-UE sur la science et la technologie pour le développement dans les pays ACP*. Notice de gestion des politiques de développement 15.

Nair, K.N. et V. Menon. 2003. *Renforcement des capacités de recherche pilotée par l'aval : problématiques et priorités.* Notice de gestion des politiques de développement 14.

Bossuyt, J. 2000. *Comment organiser le dialogue avec les nouveaux.* Notice de gestion des politiques de développement 13.

Ballantyne, P.G. Labelle, R. et S. Rudgard, 2000. *Gestion de l'information : les défis lancés aux responsables du renforcement des capacités.* Notice de gestion des politiques de développement 11.

Box, L. et A. Kruiter. 1998. *Le financement durable des activités de développement : une question d'imagination et de compétence.* Notice de gestion des politiques de développement 10.

Koulaïmah-Gabriel, A. et A. Oomen. 1997. *Cohérence un défi majeur pour la Coopération européenne.* Notice de gestion des politiques de développement 9.

Bossuyt, J. et K. de Jong. 1997. *Les critères de performance dans la future coopération ACP-UE.* Notice de gestion des politiques de développement 8.

Corkery, J. et A. Land. 1997. *Réforme de la fonction publique dans le cadre de l'adjustement structurel.* Notice de gestion des politiques de développement 7.

Ballantyne, P.G. et T. Cullen. 1997. *La coopération dans le domaine de l'information.* Notice de gestion des politiques de développement 6.

Bossuyt, J. 1995. *Développement des capacités : Comment les donneurs peuvent-ils l'améliorer ?* Notice de gestion des politiques de développement 5.
Bossuyt, J. and G. Laporte. 1994. *Le partenariat au cours des années 90 : Comment améliorer son fonctionnement ?* Notice de gestion des politiques de développement 3.

Bossuyt, J. 1994. *La programmation par tranches : Leçons de la coopération ACP-UE.* Notice de gestion des politiques de développement 2.

► Rapports

Solignac-Lecomte, H.B. 1999. *Lomé et le commerce ACP-UE. Quels enjeux pour les pays de la Francophonie ?* Rapport 9.

Livre Blanc. 1998. *L'avenir de la COI. Réflexion stratégique sur la coopération régionale dans les dix prochaines années.*

COI. 1996. *Au-delà de Lomé IV. Pistes de réflexion sur l'avenir de la coopération ACP-UE.* Rapport ECDPM 6.

Davenport, M., A. Hewitt et A. Koning. 1996. *Partenaires privilégiés de l'Europe ? Les pays de Lomé et le commerce mondial.* Rapport ECDPM 5.

Corkery, J.A. Land, et J. Bossuyt. 1996. *Le processus de formulation des politiques : Voie institutionnelle ou labyrinthe institutionnel ?* Rapport ECDPM 3.

Bossuyt, J.G. Laporte et F. van Hoek. 1995. *Une nouvelle voie pour la coopération technique en Afrique.* Rapport ECDPM 2.

► **Bulletins**

EnBref – 2003.

Frederikson. J. *Révisions à mi-parcours – Partenariat basé sur les performances dans la coopération ACP-UE.*

Mackie, J. *Enjeux pour 2003 – Les Mutations du cadre des relations extérieures de l'UE et leurs implications pour les pays ACP.*

InfoCotonou – 2003

Les procédures entravent-elles les ambitions politiques ? – No.3.

Comment renforcer les capacités ? – No.2.

Favoriser le succès de l'Union africaine – No. 1.

Nouvelles de Cotonou – 2003

ECDPM. *Quel rôle les parlements des pays ACP peuvent-ils jouer dans la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou ?* No.7.

Nouvelles de Cotonou – 2002

ECDPM. *L'Europe, un acteur mondial ?* No.6.

ECDPM. *Le développement : une responsabilité mondiale. Les priorités de la présidence danoise de l'UE.* No. 5.

ECDPM. *Les gouvernements locaux dans la coopération ACP-UE.* No.4.

Nouvelles de Cotonou – 2001

ECDPM. *Donner la priorité à la politique ?* No.3.

ECDPM. *L'intégration des acteurs dans la coopération ACP-UE.* No.2.

ECDPM. *Mettre Cotonou en pratique. No 1.*

Eclairage sur les négociations commerciales – De Doha à Cotonou – 2003.

Eclairage sur les négociations commerciales – De Doha à Cotonou – 2002.

► Autres

ECDPM. 2001. *Infokit Cotonou : Le nouvel Accord de Partenariat ACP-UE.*

ECDPM. 2002. *Points clés 2001.*

Box, L., Braun von J. And J. Gabas. 1999. *L'après-Lomé IV : vers des politiques axées sur la pratique.*

Box, L. et A. Kruiter. 1997. *Reconsolider le soutien à la coopération internationale : des bases sociales nouvelles dans un village planétaire.*

Le Courrier, *Le magazine de la coopération au développement ACP-UE,* N°200, septembre-octobre 2003, dossier spécial : dialogue politique et Cotonou, pp.17-33.

VII. Revues :

- Annuaire Français de Droit International.
- Annuaire Français des Relations Internationales.
- Annuaire du Tiers-Monde.
- Bulletin de l'Union Européenne.
- Cahiers de Droit Européen.
- Documents d'actualité Internationale.
- Les Cahiers Français.
- Les Petites Affiches.
- Recueils PENANT.
- Revue Afrique contemporaine.
- Revue Belge de Droit International.
- Revue trimestrielle de Droit Européen.
- Revue trimestrielle des Droits de l'Homme.
- Revue de Droit International et de Droit Comparé.
- Revue du Droit de l'Union Européenne.
- Revue française de sciences-politiques.
- Revue générale de Droit International Public.
- Revue Géopolitique africaine.
- Revue Juridique et Politique.
- Revue Juridique et Politique : Indépendance et Coopération.
- Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne.
- Revue Politique Etrangère.
- Revue Le Pouvoir.

VIII. Sites internet :

Liens utiles	
Africa Peace Forum : www.amaniafrika.org	Inter-Africa Group : www.interafrica.org
COMESA : www.comesa.int	International Alert : www.international-alert.org
Conflict Prevention Associate : www.conflict-prevention-associates.org	International Crisis Group : www.crisisweb.org
ECCAS-CEEAC : www.ceeac-eccas.org	Institute for Security Studies, South Africa : www.iss.co.za
ECDPM : www.ecdpm.org	ISIS Europe : www.isis-europe.org
ECOWAS : www.ecowas.int	SADC : www.sadc.int
Euforic - Europe's Forum on International Cooperation : www.euforic.org	Saferworld : www.saferworld.org.uk
European Peacebuilding Liaison Office : www.eplo.org	Union africaine : www.africa-union.org
	Union européenne : www.europa.eu.int

http://www.diplomatie.fr./europe/politique

http://europa.eu.int

http://www.acpsec.org

http://www.ael.diplomatie.fr

TABLE DES MATIERES

Sujet : **La dimension politique du Partenariat U.E. / A.C.P. depuis l'Accord de Cotonou : défis, enjeux et perspectives.**

Introduction générale p. 6

Chapitre Préliminaire : Le cadre historique et juridique des relations U.E. – A.C.P. : genèse et bilan d'une longue coopération. p. 15

Section I : **Origines et successions des relations U.E. – A.C.P.** p. 15

Paragraphe I : Contenu des conventions de Lomé. p. 17

Paragraphe II : Les valeurs de la convention de Lomé. p. 19

Section II : **L'entrée en vigueur de l'Accord de Cotonou.** p. 23

Paragraphe I : Les négociations. p. 23

Paragraphe II : Contenu et limites de l'Accord de Cotonou. p. 24

Section III : **L'avenir des relations entre la communauté européenne et les pays ACP : prévention des conflits et gestion des crises.** p. 32

1ère partie : **Le Bouleversement du dispositif conventionnel entre l'U.E. et les Etats A.C.P. : l'exigence d'une bonne gouvernance.** p. 35

Titre I : Une dynamique nouvelle à la mesure des changements mondiaux : nouveaux acteurs, nouveau partenariat. p. 38

Titre II : Le renversement d'une logique ancienne de coopération. p. 123

2ème partie : **Les relations euro-Africaines à l'épreuve de la mondialisation : les défis de la sécurité collective en Afrique.** p. 181

Titre I : Les défis et enjeux de « la conditionnalité démocratique ». p. 183

Titre II : Les relations euro-Africaines dans le cadre de la régionalisation. p. 217

APERÇU DU PLAN DETAILLÉ

Première partie : Le bouleversement du dispositif conventionnel entre l'U.E. et les Etats ACP : l'exigence d'une bonne gouvernance. p. 35

Titre I : **Une dynamique nouvelle à la mesure des changements mondiaux : nouveaux acteurs, nouveau partenariat.** p. 38

Chapitre I : **La nécessité d'adapter l'Accord de Cotonou aux réalités contemporaines.** p. 42

Section I : **L'institutionnalisation d'une coopération décentralisée.** p. 43

Paragraphe I : **Le cadre juridique et politique de la coopération décentralisée U.E.-A.C.P.** p. 44

A. **Les fondements juridiques classiques de la coopération décentralisée.** p. 45

1. Un fondement constitutionnel implicite reposant sur le principe de la libre administration. p. 45

a. La signification du principe de la libre administration.

b. Le contenu du principe de la libre administration.

2. Un fondement conventionnel reposant sur l'Accord de partenariat U.E.-A.C.P. p. 48

a. Les fondements du principe de la libre administration dans l'ordre International.

b. La réalité du principe de la libre administration dans le partenariat U.E.-A.C.P.

B. **L'Accord de Cotonou : défis, enjeux et perspectives en matière d'appui européen à la décentralisation démocratique.** p. 52

1. Dispositions et innovations majeures de l'Accord de Cotonou. p. 52

a. Un nouvel axe stratégique : développement institutionnel, renforcement des capacités et dialogue.

b. Les modalités de coopération et ses implications dans le nouveau système de programmation glissante.

2. Défis stratégiques et enjeux dans l'appui européen à la mise en place de la décentralisation dans les pays A.C.P. p. 55

a. La nature politique de la décentralisation dans les pays A.C.P.

b. La nécessité de développer des approches spécifiques au contexte local.

Paragraphe II : Les instruments et systèmes de gestion des stratégies d'appui au développement local. p. 59

A. La mise en place d'organismes institutionnels adaptés à coopérer avec les autorités locales émergentes. p. 60

1. La reconnaissance d'institutions de projets et programmes de développement. p. 61

a. Les défis posés aux O.N.G. européennes.

b. Les défis posés aux acteurs des collectivités locales impliquées dans la coopération internationale.

2. Le renforcement des stratégies d'appui au développement local. p. 63

a. L'accroissement du rôle de la coopération internationale communale.

b. Le développement de l'aide à la création d'entreprises locales.

B. Les options pour promouvoir la coopération décentralisée dans lefutur système de gestion de l'aide communautaire. p. 66

1. De la nécessaire mise en place d'une gamme d'instruments et de système de gestion répondant aux enjeux de la décentralisation et de la lutte contre la pauvreté. p. 67

a. La définition d'un cadre institutionnel souple.

b. Le foisonnement de partenariats : espace de concertation à structurer.

2. La régulation des pratiques et modes d'intervention des bailleurs de fonds. p. 71

Section II : **L'institutionnalisation d'un partenariat de type nouveau.** p. 72

Paragraphe I : Un nouveau partenariat économique et commercial U.E.-A.C.P. : Les A.P.E.R. p. 72
(Accord de partenariat économique régionalisé).

A. Les principales caractéristiques des A.P.E.R. p. 72

1. Qu'est ce qu'un A.P.E. ? p. 72

2.	L' impact attendu des A.P.E. sur le développement des A.C.P. et de l'Afrique de l'Ouest en particulier.	p. 73
B.	**Les défis à relever pour l'Afrique de l'Ouest concernant les négociations et la mise en œuvre des A.P.E.**	p. 76
1.	Le scénario possible de négociations des A.P.E.R.	p. 76
2.	La structure régionale de négociation.	p. 77
Paragraphe II :	**Les effets attendus du renforcement de l'intégration régionale.**	p. 80
A.	**Amélioration de l'accès au marché communautaire.**	p. 80
1.	En créant des zones de libre-échange.	p. 80
2.	Par la libéralisation au niveau multilatérale.	p. 82
B.	**Les enjeux de l'accord de partenariat économique pour l'économie ouest africaine.**	p. 83
1.	L'exemple de la pêche au Sénégal.	p. 83
2.	Le cas de la culture cotonnière au Mali.	p. 86
Chapitre II :	**Les avatars du système institutionnel régissant l'Accord de Cotonou.**	p. 89
Section I :	**Les espoirs fragiles de la nouvelle coopération U.E.-A.C.P.…**	p. 89
Paragraphe I :	**Genèse et évolution de la coopération A.C.P.-U.E.**	p. 89
A.	**Le partenariat économique et commercial.**	p. 90
1.	L'Association P.T.O.M. et les conventions de Yaoundé : ou comment gommer les séquelles de la colonisation.	p. 90
2.	De Lomé I à Lomé III : La coopération économique.	p. 90
B.	**La coopération politique.**	p. 91
1.	Lomé IV : une prise en compte timorée des droits de l'Homme.	p. 92
2.	Lomé IV révisée : une prise en compte réelle des droits de l'Homme ?	p. 92

Paragraphe II : **L'Accord de Cotonou : une coopération entre adaptation et innovation.** p. 93

A. **Les principales orientations de la conditionnalité démocratique.** p. 94

1. Promotion et respect des principes démocratiques. p. 94

2. L'internationalisation des droits de l'Homme. p. 95

B. **L'incorporation d'un élément fondamental : la bonne gouvernance.** p. 97

1. De la bonne gouvernance à la démocratie. p. 97

2. Critique de la bonne gouvernance. p. 100

Section II : **… malgré l'existence d'un cadre d'analyse et de concertation.** p. 101

Paragraphe I : **Le maintien des institutions mixtes.** p. 101

A. **Le triangle institutionnel de Bruxelles.** p. 102

1. Le principal lieu de débat : le Parlement européen. p. 102

2. Le lieu de la prise de décision : le Conseil des ministres de l'U.E. p. 103

3. Le noyau des affaires européennes : la Commission européenne. p. 104

B. **Les institutions conjointes de la coopération.** p. 105

1. Le conseil des ministres A.C.P.-U.E. p. 105

2. Le comité des ambassadeurs A.C.P.-U.E. p. 106

3. L'Assemblée Paritaire A.C.P.-U.E. p. 107

Paragraphe II : **La nécessité d'adapter les institutions aux nouveaux enjeux des relations internationales.** p. 108

A. **L'enjeu des capacités parlementaires dans la coopération U.E.-A.C.P.** p. 109

1. Le rôle des parlements dans le développement. p. 109

2. Un contexte international favorable. p. 110

3. Des contraintes et limites à dépasser. p. 113

B. **La promotion d'un dialogue et d'une participation autour de l'Accord de Cotonou.** p. 116

1. Soutenir un cadre législatif propice au développement national. p. 117

2. Suivre la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou. p. 118

3. Renforcer les capacités parlementaires. p. 119

Titre II : **Le renversement d'une logique ancienne de opération : l'Accord de Cotonou entre adaptation et innovation.** p. 123

Chapitre I : **La problématique de l'internationalisation des droits de l'homme face à la souveraineté nationale.** p. 124

Section I : **Les exigences de la souveraineté nationale face à l'internationalisation des droits de l'homme.** p. 125

Paragraphe I : **Deux conceptions différentes des droits de l'homme.** p. 125

A. **Le modèle européen : des droits naturels aux droits-exigences.** p. 125

B. **L'approche africaine : droit de l'homme et droit des peuples.** p. 127

Paragraphe II : **Vers un modèle unique de standard en matière de protection des droits de l'homme.** p. 129

A. **La protection internationale des droits de l'homme et la souveraineté nationale.** p. 129

B. **Les réticences des pays bénéficiaires de l'aide.** p. 132

Section II : **L'internalisation des droits de l'homme face aux contraintes et objectifs du développement.** p. 134

Paragraphe I : **Nouvel ordre international et droits de l'homme : quelle nouvelle donne ?** p. 134

A. **Le droit d'ingérence, prémices d'un nouvel ordre international.** p. 135

B.	**Les actions alternatives au droit d'ingérence.**	p. 139
Paragraphe II :	**La politique de coopération de l'Union européenne et le respect des droits de l'homme par les Etats ACP.**	p. 143
A.	**La conditionnalité politique à l'épreuve des faits.**	p. 143
B.	**L'instrument de référence de la conditionnalité : la clause « droits de l'homme et démocratie ».**	p. 147
Chapitre II :	**La redéfinition d'une stratégie dans la coopération au développement.**	p. 149
Section I :	**La place des intérêts dans la coopération U.E.-A.C.P.**	p. 150
Paragraphe I :	**L'asymétrie dans les mécanismes de dialogue.**	p. 150
A.	**Partenariat et dialogue politique.**	p. 150
1.	L'érosion des intérêts de l'U.E. pour les pays A.C.P.	p. 150
2.	L'importance accordée par les pays A.C.P. à la convention de partenariat.	p. 152
B.	**Les limites du dialogue institutionnel.**	p. 153
1.	Formalisme et lourdeur des institutions.	p. 153
2.	Marginalisation du cadre A.C.P.-U.E. dans la politique menée par l'Union européenne.	p. 154
Paragraphe II :	**Renforcer la démocratie et la bonne gouvernance : vers une nouvelle politique de coopération au développement ?**	p. 155
A.	**La coopération dans le domaine de la gouvernance.**	p. 155
1.	Le concept de gouvernance.	p. 156
2.	Démocratie et bonne gouvernance.	p. 157
B.	**Les stratégies d'assistance à la démocratie et au renforcement de la bonne gouvernance.**	p. 158
1.	La réforme de l'Etat.	p. 158
2.	La réforme du système judiciaire et des cadres normatifs.	p. 162

Section II : **La place de la gouvernance à l'épreuve des contestations.** p. 166

Paragraphe I : **La mondialisation des mouvements sociaux.** p. 167

A. **Vers l'émergence d'une société civile mondiale ?** p. 168

1. Les prémices d'une mondialisation des mouvements sociaux. p. 168

2. L'émancipation internationale des mouvements sociaux en Afrique. p. 169

B. **Les diverses caractéristiques des mouvements sociaux.** p. 171

1. Des objectifs et des comportements divers. p. 171

2. La montée en puissance de la radicalisation. p. 173

Paragraphe II : **Les défis de la gouvernance face au déficit du politique.** p. 174

A. **Renouveler la vision du politique.** p. 175

B. **Associer la société civile.** p. 176

Conclusion de la I^{ère} partie. p. 178

Deuxième partie : Les relations euro-africaines à l'épreuve de la mondialisation : les défis de la sécurité collective en Afrique. p. 181

Titre I : **Les défis et enjeux de la « conditionnalité démocratique ».** p. 183

Chapitre I : **Le difficile ancrage des Principes démocratiques, du respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit dans les pays A.C.P.** p. 184

Section I : **La mise en œuvre de la clause « Droits de l'homme et démocratie » à l'épreuve des faits.** p. 185

Paragraphe I : **Examen de la procédure de consultation.** p. 185

A. **Les mesures appropriées concernant les éléments essentiels : les droits de l'homme, les Principes démocratiques et l'Etat de droit.** p. 185

B. **Les mesures appropriées concernant l'élément fondamental : la corruption.** p. 188

Paragraphe II : **La force juridique et la conditionnalité politique.** p. 190

A. **L'affirmation d'une volonté politique.** p. 191

B. **La défense des valeurs démocratiques.** p. 192

Section II : **Les conditions fondamentales d'une authentique démocratisation dans les pays A.C.P.** p. 195

Paragraphe I : **La démocratisation comme facteur de re-légitimation de l'Etat.** p. 195

A. **L'émergence d'une culture démocratique.** p. 196

B. **Les limites de « l'ingénierie démocratique ».** p. 197

Paragraphe II : **L'appropriation de l'Etat de droit.** p. 199

A. **L'impact des mutations géopolitiques planétaires.** p. 199

B. **La fiabilité du processus d'importation en question.** p. 201

Chapitre II : **L'implication de la société civile à la mise en œuvre de l'Accord de partenariat ACP – UE. Quelle place pour les O.N.G.D. ?** p. 204

Section I : **L'Accord de Cotonou, la participation de la société civile et le processus d'élaboration de la stratégie de coopération.** p. 205

Paragraphe I : **Les constats.** p. 205

A. **Des définitions de la société civile variable au nord.** p. 205

B. **Les caractéristiques de la société civile au sud.** p. 206

Paragraphe II : **Les recommandations.** p. 207

A. **Au niveau de l'aide européenne.** p. 208

B. **Pouvoirs publics – société civile du sud : vers un partenariat constructif.** p. 209

Section II : **Le dialogue politique dans l'Accord de Cotonou : une réalité incontournable.** p. 210

Paragraphe I : **Le rôle de l'Assemblée parlementaire paritaire A.C.P. – UE.** p. 211

A. **Encourager la démocratie.** p. 211

B. **Organiser le dialogue avec les nouveaux acteurs.** p. 213

Paragraphe II : **Le rôle des O.N.G.D.** p. 214

A. **Associer les citoyens européens.** p. 214

B. **Impliquer les populations dans le processus de leur développement.** p. 215

Titre II : **Les relations euro-africaines dans le cadre de la régionalisation.** p. 217

Chapitre I : **La sécurité régionale en Afrique.** p. 218

Section I : **L'Afrique dans le système international de l'après-guerre froide.** p. 219

Paragraphe I : **Développement d'importance cruciale dans l'évolution du système de sécurité régional en Afrique.** p. 221

A. **Les insuffisances du «mécanisme» de prévention des conflits de l'O.U.A.** p. 222

1. Rappel historique. p. 222

2.	Objectifs avoués mais non-atteints.	p. 226
B.	**La nécessité d'approches régionales pour la prévention des conflits en Afrique.**	p. 228
1.	Pourquoi une approche régionale ?	p. 228
2.	La nouvelle donne africaine.	p. 231
Paragraphe II :	**Renforcer le partenariat entre l'Afrique et l'Union Européenne sur les questions de sécurité et de défense : création du conseil de paix et de sécurité.**	p. 236
A.	**Le Conseil de Paix et de Sécurité : principe de fonctionnement, Mandat et composition.**	p. 238
1.	Principe de fonctionnement et mandat assigné.	p. 239
2.	Critères de sélection et élection des membres du C.P.S.	p. 244
B.	**La portée de l'action du C.P.S.**	p. 250
1.	Evaluation de son action.	p. 251
2.	Difficultés inhérentes au C.P.S.	p. 253
Section II :	**Le rôle des organisations sous-régionales africaines dans la prévention des conflits et la gestion des crises.**	p. 256
Paragraphe I :	**La fragilité des Etats en Afrique au sud du Sahara : vers une approche régionale.**	p. 256
A.	**Une réponse institutionnelle pour la résolution des conflits armés : le rôle de la CEDEAO.**	p. 257
1.	Les structures pour la gestion des conflits.	p. 258
2.	Les missions de maintien de la Paix de la CEDEAO.	p. 259
B.	**Une réponse décentralisée au profit d'organismes de coopération et de développement.**	p. 261
1.	La C.D.A.A. (Communauté de développement d'Afrique australe) (SADC).	p. 261
2.	La C.E.E.A.C. (Communauté économique des Etats d'Afrique centrale)	p. 262

3. La C.E.M.A.C. (Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale). p. 263

4. I.G.A.D. (Autorité intergouvernementale pour le développement) p. 264

Paragraphe II : Les programmes horizontaux d'aide au développement de l'UE et la prévention des conflits p. 266

A. L'initiative européenne pour la démocratie et les droits humains (I.E.D.D.H.) p. 267

1. Typologie des actions de l'I.E.D.D.H. p. 268

2. Les priorités politiques et la place des conflits p. 269

3. L'I.E.D.D.H. et les conflits africains p. 271

B. Le soutien de l'I.E.D.D.H. aux élections libres et justes (B7 – 709) et aux tribunaux pénaux internationaux p. 273

1. Soutien aux processus électoraux p. 273

2. Tribunaux pénaux internationaux p. 274

Chapitre II : L'Accord de Cotonou et la prévention des conflits : un nouvel Enjeu ? p. 275

Section I : Prévention des conflits, gestion des crises : la contribution européenne p. 276

Paragraphe I : Description de l'accord de partenariat A.C.P. – U.E. p. 277

A. L'approche de Cotonou et les parties à l'Accord. p. 277

1. Les parties à l'Accord. p. 277

2. L'approche de Cotonou. p. 277

B. Les instruments de Cotonou. p. 279

1. Les budgets. p. 279

2. Les organes. p. 281

Paragraphe II : La prévention des conflits et la gestion des crises. p. 282

A. La prévention des conflits p. 282

1. Les jalons. p. 282

2. L'article 11 de l'Accord de Cotonou. p. 283

B. **La gestion des crises.** p. 284

1. Les outils européens d'une gestion civile des crises. p. 284

2. L'enjeu de la cohérence dans le cycle d'intervention p. 287

Section II : **Vers une coopération avec les organisations africaines de sécurité.** p. 290

Paragraphe I : **Le soutien européen au processus africain.** p. 294

A. **Les appuis bilatéraux européens.** p. 294

1. Les pays présents en Afrique sur le plan militaire. p. 294

2. Les pays moins présents en Afrique. p. 297

3. Les autres contributeurs. p. 299

B. **Les appuis de la Commission européenne.** p. 300

1. Les instruments de gestion des crises de la commission européenne. p. 300

2. Les risques sociaux particuliers. p. 305

3. Le fonds européen de développement. p. 308

Paragraphe II : **Le mécanisme de réaction rapide : une perspective pour la coopération au développement** p. 313

A. **Un mécanisme au service de la stratégie européenne.** p. 313

1. Les échos du terrain : le cas de *Movimondo.* p. 315

2. Le délais de réaction. p. 314

3. Evaluation politique. p. 317

B. **Un premier bilan.** p. 319

1. Le manque de personnel. p. 319

2. Les limites budgétaires. p. 320

Conclusion de la II^{ème} partie. p. 323

Conclusion générale. p. 326

Annexes. p. 332

Bibliographie. p. 348

RESUMÉ

L'Accord de Cotonou établit un cadre stratégique pour les relations entre l'U.E. et les pays A.C.P. (d'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique). Il a été signé le 23 juin 2000 à Cotonou au Bénin et révisé le 25 juin 2005 au Luxembourg. Les nouvelles dispositions couvrent un large éventail de sujets, comme le renforcement du dialogue politique, la rationalisation des instruments financiers d'aide au développement et une coopération économique et commerciale plus étroite dans l'optique de la mise en place progressive des Accords de partenariat économique régionaux.
Ce nouvel accord met l'accent sur cinq points stratégiques majeurs. D'abord le renforcement des relations politiques entres les Etats A.C.P. et l'Union européenne, autrement dit instaurer un dialogue régulier favorisant la cohérence et la pertinence des stratégies de coopération A.C.P.-U.E. La politique de consolidation de la paix et de prévention des conflits ou des migrations est intégrée dans le nouvel accord. Un dialogue régulier sera entretenu avec les organisations régionales, sous-régionales et les représentants de la société civile sur le respect des droits humains, des principes démocratiques et la bonne gestion des affaires publiques.

ABSTRACT

The Cotonou Agreement establishes a strategic framework for relations between the EU and countries A.C.P. (African, Caribbean and Pacific). It was signed on 23 June 2000 at Cotonou in Benin and revised on 25 June 2005 in Luxembourg. The new rules cover a wide range of topics as the strengthening of political dialogue, streamlining of financial instruments of development assistance and economic and trade cooperation closer in line with the gradual establishment of Economic Partnership Agreements regional.
This new agreement focuses on five key strategic points. First, strengthening political relations between the ACP States and the European Union, that establishing a regular dialogue promoting the coherence and relevance of the strategies of ACP-EU cooperation The policy of peace building and conflict prevention or migration is incorporated in the new agreement. Regular dialogue will be maintained with regional, subregional and representatives of civil society on human rights, democratic principles and good governance.

MOTS-CLÉS

- Eléments essentiels : démocratie, droits de l'homme, Etat de droit
- Elément fondamental : bonne gouvernance, corruption, bonne gestion des ressources publiques
- Dialogue politique, Accord de partenariat économique (A.P.E.)
  10^{e} F.E.D., préférences non réciproque, zone de libre-échange
  paix, prévention et résolution des conflits.