

*La coopération politique
entre l'UE et les États ACP
Bilan des politiques et des pratiques sous les 4
conventions de Lomé (1975-1998)*

Pamphile Sebahara

Document de réflexion ECDPM n° 7

Le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) est une fondation indépendante créée en 1986.

L'ECDPM vise à améliorer la coopération internationale entre l'Europe et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). À cette fin, le Centre favorise le renforcement des capacités requises pour gérer les politiques de développement, encourage le dialogue entre les pays ACP et l'Europe, fournit des informations et procure des structures permettant d'échanger les connaissances.

Le Centre s'est fixé un objectif double :

- renforcer les capacités institutionnelles des acteurs publics et privés des pays ACP pour gérer les politiques de développement et la coopération internationale ;
- améliorer la coopération entre partenaires du développement en Europe et dans le Sud.

Disposant d'un effectif limité, le Centre coopère avec d'autres organismes, des institutions partenaires et des personnes de référence pour l'élaboration et la mise en œuvre de ses activités.

Les documents de réflexion de l'ECDPM font le point sur les activités en cours au Centre européen de gestion des politiques de développement. Ils sont distribués parmi des personnes de terrain, des chercheurs et des décideurs politiques dont les commentaires sont les bienvenus. Les documents de travail ne sont pas officiellement publiés ; leur distribution est limitée. Pour tout commentaire, suggestion et demande d'exemplaires supplémentaires, prière de s'adresser à l'auteur, à l'adresse indiquée au dos de la couverture. Les opinions exprimées n'engagent que leur auteur, et non nécessairement l'ECDPM ou ses partenaires.

**Information: Jacquie Dias, Onze Lieve Vrouweplein 21, NL-6211 HE Maastricht, Pays-Bas,
E-mail: info@ecdpm.org, Fax: (31)-(0)43.350 29 02, <http://www.ecdpm.org>**

**La coopération politique entre l'UE et les États ACP
Bilan des politiques et des pratiques sous les 4 conventions
de Lomé (1975-1998)**

Pamphile Sebahara

Juin 1999

Résumé

La coopération entre l'UE et les États ACP se trouve à un tournant. Les négociations d'un nouvel accord qui succédera à la Convention de Lomé IV ont commencé le 30 septembre 1998 et doivent définir de nouvelles orientations du partenariat ACP-UE pour le 21^e siècle. Le dialogue politique constituera le pilier de ce partenariat qui devrait se fonder sur les « besoins » et sur les « mérites » des États bénéficiaires.

Dans ce contexte, une analyse rétrospective des politiques et des pratiques suivies par l'UE dans sa coopération avec les États ACP depuis la première Convention de Lomé permet de rendre compte des expériences du passé et de tirer les leçons pour l'avenir. Elle permet également d'examiner si la Convention de Lomé, en tant qu'instrument du partenariat ACP-UE, est encore adaptée face aux mutations intervenues ces dernières années au niveau international et face aux « dysfonctionnements » dont souffrent certains États ACP.

Ce rapport étudie l'évolution de la prise en compte des aspects politiques dans la coopération ACP-UE. Le parallélisme entre les objectifs inscrits dans la Convention de Lomé, d'une part, et les initiatives unilatérales prises par la CE, d'autre part, témoigne d'un changement radical du partenariat ACP-UE depuis Lomé I : importance de la conditionnalité politique et préemption par l'UE d'une évolution du partenariat vers une prise en compte des dimensions politiques par la définition unilatérale de principes et termes clés de la convention.

Cette étude présente aussi les mesures positives et négatives mises en œuvre par l'UE dans sa coopération avec les « États politiquement fragiles », c'est-à-dire qui souffrent de « dysfonctionnements » liés à des situations de conflits ou d'après-crisis, à l'instabilité politique, à l'affaiblissement de l'État et à son incapacité à gérer des politiques de développement, ou à la « non-coopération » de l'État avec l'UE. L'impact des actions positives apparaît limité, ce qui s'explique par les faibles moyens financiers qui y sont affectés par rapport aux besoins considérables à satisfaire. Les effets des mesures négatives, notamment la suspension de la coopération, semblent quant à eux mitigés, vu la situation de la plupart des pays contre lesquels l'UE a pris des sanctions depuis 1991.

Enfin, l'examen des différentes réponses aux « dysfonctionnements » montre que la Convention de Lomé contient des rigidités qui rendent difficile sa mise en œuvre dans des pays affligés de dysfonctionnements. L'accord pour l'après-Lomé devrait donc rendre plus flexibles certains instruments de la convention - le FED par exemple - afin de répondre aux besoins des populations bénéficiaires dans les « États politiquement fragiles ».

Abréviations

ACP	Afrique, Caraïbes et Pacifique
BEI	Banque européenne d'investissement
CE	Communauté européenne
CEE	Communauté économique européenne
ECDPM	European Centre for Development Policy Management (Centre européen pour la gestion des politiques de développement)
FED	Fonds européen de développement
FMI	Fonds monétaire international
MECUS	Million d'écus
ONG	Organisation non gouvernementale
OUA	Organisation de l'unité africaine
PE	Parlement européen
PESC	Politique extérieure et de sécurité commune (de l'UE)
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PVD	Pays en voie de développement
RCA	République Centrafricaine
RDC	République démocratique du Congo (ex-Zaïre)
STABEX	Système de stabilisation des biens d'exportation
SYSMIN	Système de stabilisation des produits miniers
UE	Union européenne

Avant-propos

Après plus de vingt ans d'existence, le bilan du partenariat entre les pays ACP et l'Union européenne semble mitigé. « On ne peut pas présumer qu'un partenariat existe simplement parce qu'un contrat a été signé ; le partenariat doit être réalisé plutôt que proclamé. Avec le recul, on pourrait dire que la mise en œuvre du partenariat de Lomé était basée sur un trop grand nombre de présupposés »¹. Parmi ces présupposés figuraient le fonctionnement efficace et transparent de l'ensemble des gouvernements des pays ACP, la volonté de l'UE de s'attaquer à ses incohérences internes et l'existence de capacités, tant dans les pays ACP qu'à la Commission européenne, pour gérer la Convention de Lomé de manière efficace.

La revitalisation du partenariat a été au centre du débat sur l'aide européenne aux pays ACP qui s'est tenu dans le cadre du processus de réflexion sur l'avenir des relations ACP-UE. Du point de vue de l'UE, cette revitalisation devra aller dans le sens d'un partenariat fondé sur la performance : l'appui de l'UE serait destiné « aux partenaires disposés à s'aider eux-mêmes ». Cette nouvelle approche pose un certain nombre de défis que la négociation d'accords succédant à Lomé IV devra s'efforcer de relever : quels critères utilisera-t-on pour juger de la performance (ou des « mérites ») des pays ACP ? Quels seront les processus de définition et de suivi de ces critères ? Quel type d'aide sera offert aux différents pays en fonction de leur performance ? Quelle que soit l'approche arrêtée, il est clair que l'introduction de critères de performance dans le futur système d'allocation d'aide par l'UE aboutira à une plus grande *sélectivité* dans le choix des partenaires et à une *différentiation* entre les « bons » et les « mauvais » performants mais aussi entre les pays en fonction de leur niveau de développement.

Cette nouvelle approche aura des implications considérables pour les pays ACP qui, pour une raison ou pour une autre, seront perçus comme « non performants ». Ces pays souffrent d'après la Commission européenne de graves « dysfonctionnements »². Ce terme recouvre des situations diverses : violence, guerre et absence d'État (Somalie), perte de légitimité de l'État suscitant l'inéligibilité à l'aide européenne, ou affaiblissement de l'État mis en évidence par « le mauvais fonctionnement des services publics, le gonflement excessif du secteur semi-public, la détérioration des infrastructures et la difficulté de mobiliser les recettes publiques »³.

De façon paradoxale, ces pays sont souvent ceux qui ont le plus « besoin » d'assistance, à la fois en matière d'aide d'urgence et d'aide au développement. La sélectivité et la différenciation de l'aide risquent donc de pénaliser les plus pauvres⁴. Poul Engberg-Pedersen du CDR (Copenhague) critique cette nouvelle tendance à la sélectivité chez les bailleurs de fonds. D'après lui, « la priorité donnée, au nom de l'efficacité de l'aide, aux bons performants qui mettent en œuvre de bonnes politiques, a des implications qui sont inacceptables du point de vue politique et éthique. Les pauvres des pays non performants seraient doublement pénalisés à la fois par des régimes oppresseurs et par une réduction de l'aide »⁵. Si l'UE entend réellement aider ces pays à se remettre de leurs « dysfonctionnements », elle doit éviter d'appliquer de manière non différenciée, à l'ensemble du groupe ACP, des critères uniformes qui serviraient peu à ces pays, somme toute peu fortunés. En fait, « il faudra faire preuve d'imagination et négocier des modalités de coopération différentes et plus flexibles avec les Somaliens de ce monde »⁶.

¹ ECDPM, *Au-delà de Lomé IV. Pistes de réflexions sur l'avenir de la coopération ACP-UE*. Rapport ECDPM n° 6, octobre 1996, p. 38.

² Commission européenne, *Livre vert sur les relations UE-ACP à l'aube du 21ème siècle*, Bruxelles, 1997, p. 18.

³ *Ibidem*.

⁴ J. Bossuyt & K. De Jong, « Les critères de performance dans la future coopération ACP-UE », *Notice de gestion de politiques de développement*, n° 8, ECDPM, 1997.

⁵ P. Engberg-Pedersen, CDR, *Researching Development*, 1998.

⁶ S.M. Rugumamu & R. Mhamba, *Merit Criteria for Aid Allocation: Tanzanian Perspectives on EU-ACP Partnership Proposals*, ECDPM Working Paper, n° 50, 1997.

Cette évolution pose des questions concrètes quant aux stratégies de coopération et aux méthodes d'intervention qui pourraient être déployées dans des contextes politico-institutionnels difficiles : comment prévenir une marginalisation croissante des pays et des populations les plus pauvres ? Quel partenariat peut-on mettre en œuvre avec ces pays ? Quelles formes de soutien sont faisables ou souhaitables ? Comment combiner un partenariat fondé sur la performance avec les besoins spécifiques de ces pays afin de les aider sur le long terme (au-delà de l'octroi de l'aide humanitaire) ? Quel rôle pourrait jouer la coopération décentralisée dans ce contexte ? .

C'est à partir de ce constat que l'ECDPM a lancé le projet de recherche « Sélectivité de l'aide et critères de performance dans un partenariat rénové : comment coopérer avec des pays politiquement fragiles ? ». L'objectif est d'identifier et d'explorer de possibles stratégies et modalités de coopération avec des pays en difficulté dans un prochain accord succédant à Lomé. En effet, les résultats de la recherche constitueront une contribution aux négociations entre l'UE et les États ACP en vue de définir un nouvel accord d'après-Lomé IV. Celles-ci ont commencé le 30 septembre 1998 à Bruxelles.

Dans la recherche de telles stratégies, il est capital de situer la problématique de la coopération ACP-UE dans une perspective historique. C'est l'objet de ce rapport qui présente, sans aucune prétention d'exhaustivité, une rétrospective des politiques, stratégies et pratiques suivies par l'UE dans ses rapports de coopération politique avec les États ACP sous les quatre conventions de Lomé. La présente note analytique s'attache à montrer l'évolution des priorités dans la coopération ACP-UE, notamment la prise en compte des aspects politiques, ainsi que les réponses concrètes mises en œuvre par l'UE dans des situations où les mécanismes prévus par la Convention de Lomé étaient inopérants. La note n'apporte donc pas de réponses à toutes les questions soulevées ci-dessus. Pour ce faire, le lecteur se reportera aux autres publications de l'ECDPM sur le sujet.

Introduction⁷

La coopération entre l'UE et les États ACP a évolué significativement depuis la signature de la première Convention de Lomé en 1975. Une des caractéristiques essentielles de cette évolution est le passage d'un partenariat principalement économique à une coopération plus globale intégrant des questions politiques telles que le respect des droits de l'homme et de l'État de droit, la démocratisation et la bonne gestion des affaires publiques. Le but de la présente étude est de réaliser une analyse rétrospective de ce processus évolutif en tenant compte de ses implications pratiques dans les rapports de coopération ACP-UE, d'une part, et de l'impact des mutations internes aux pays ACP, d'autre part. En effet, ces mutations ont conduit parfois à des « dysfonctionnements » graves de certains États ACP ; ce qui ralentit ou bloque l'utilisation des instruments de la Convention de Lomé.

La question centrale qui sous-tend l'étude est de savoir si la Convention de Lomé, en tant qu'instrument du partenariat ACP-UE, est encore adaptée, face aux problèmes qui se posent dans certains pays ACP et aux changements intervenus ces dernières années dans les rapports internationaux. Par conséquent, on tâchera de rendre compte non seulement des dysfonctionnements qui empêchent l'utilisation efficace des mécanismes de la convention mais aussi des réponses concrètes que l'UE met en œuvre pour y faire face.

Pour ce faire, nous avons adopté une démarche méthodologique basée sur une analyse de documents disponibles en la matière (textes officiels et rapports de recherches) et sur un certain nombre d'entretiens avec des acteurs ayant une expérience dans la coopération ACP-UE. Compte tenu du fait que le champ d'investigation est très grand et qu'il faudrait des recherches plus longues pour réaliser une analyse exhaustive de la problématique, nous avons choisi de mettre l'accent sur la prise en

⁷ L'auteur de ce rapport remercie tous les responsables, les fonctionnaires, les chercheurs et les praticiens de la coopération ACP-UE, en particulier ceux de la Commission européenne et du Secrétariat général des ACP, qui ont permis la réalisation de cette étude en fournissant des informations documentaires ou en témoignant de leurs expériences dans ce domaine.

compte des aspects politiques dans la convention et des implications qui en résultent au niveau de la coopération financière et technique.

L'analyse que nous proposons est divisée en deux grandes parties. La première consiste en un aperçu des principes fondamentaux de la Convention de Lomé et de l'évolution de la prise en compte des aspects politiques depuis Lomé I en 1975 jusqu'à Lomé IV révisée en 1995 - en vigueur jusqu'en février 2000. Dans cette rétrospective, l'accent sera mis également sur les initiatives unilatérales prises par l'UE dans la prise en compte des aspects politiques en matière de coopération avec les pays ACP. La deuxième partie met l'accent sur la coopération avec les États ACP politiquement fragiles. Nous identifions d'abord quelques caractéristiques des « États politiquement fragiles », c'est-à-dire des pays qui ont connu ou qui connaissent diverses formes de « dysfonctionnements » : situations de conflits ou d'après-crisis, absence de l'État, son affaiblissement, la mauvaise gestion des affaires publiques et la « non-coopération » de l'État avec l'UE. Ensuite nous passons en revue les réponses concrètes que l'UE met en œuvre face à ces dysfonctionnements, à savoir des actions positives et des mesures négatives. L'analyse de ces dernières montre que leur impact est limité compte tenu du peu de moyens financiers qui y sont affectés par rapport aux besoins à satisfaire. La dernière partie esquisse quelques pistes susceptibles de contribuer au renouvellement de la coopération ACP-UE.

Rétrospective : de Lomé I à Lomé IV révisée

La Convention de Lomé est née un peu par hasard du fait de l'adhésion à la CEE du Royaume-Uni en 1973, avec dans son sillage les pays du Commonwealth. La Communauté a alors proposé à l'intention de ces derniers trois solutions : soit se joindre à la renégociation de la deuxième convention de Yaoundé, qui liait déjà la CEE aux dix-huit pays d'Afrique et malgaches associés (les EAMA) - cette convention faisait suite à celle de Yaoundé I (1964-1969) et venait à expiration en 1975 ; soit conclure des accords commerciaux préférentiels, comme l'avaient déjà fait trois pays de l'Est africain (Kenya, Ouganda et Tanzanie, signataires de l'accord d'Arusha du 24 septembre 1969) ; soit négocier d'autres accords. Il s'est passé une année de flottement avant que tous les pays en voie de développement concernés décident de ne former qu'un seul groupe, et de négocier ensemble avec la CEE. De cet « accident historique »⁸ est sortie une forme de coopération plus large, plus inventive que les précédentes.

Les fondements de la politique de « Lomé » sont principalement une coopération entre deux groupes régionaux (les États ACP d'une part, l'UE de l'autre) ; une coopération sûre, durable et prévisible, assise sur des arrangements juridiquement contraignants fixés dans un cadre librement négocié ; une coopération globale, combinant les aspects de l'aide et du commerce ; et enfin, un dialogue permanent facilité par l'existence de trois institutions communes : le Conseil des ministres ACP-UE, le Comité des ambassadeurs ACP-UE, et l'Assemblée parlementaire ACP-UE.

Pour réaliser les objectifs fixés par les partenaires, la Convention de Lomé a été dotée d'instruments dont les principaux sont :

- *une enveloppe financière* - appelée Fonds européen de développement (FED) - répartie entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) dès le début de chaque convention pour réaliser des projets de développement. Le FED accorde des aides non remboursables et met également à la disposition de la BEI des capitaux à risques pour investir dans des projets de développement. L'aide programmable du FED concerne des programmes indicatifs nationaux (PIN) et régionaux (PIR). La Convention de Lomé I (1975-1979) correspond au 4^e FED parce que les trois premiers FED étaient liés aux conventions antérieures à Lomé.

⁸ Voir la préface de C. Cheysson dans R.-M. Lemesle, *La Convention de Lomé: Principaux objectifs et exemples d'actions 1975-1995*, Paris, Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes, 1995, p. 19-23.

- *des concessions commerciales* : 99,5 % des exportations ACP entrent en franchise dans l'UE à condition d'être « originaires » de la zone ACP.
- *deux fonds spécifiques* : l'un pour stabiliser les recettes d'exportations (Stabex), l'autre pour contribuer à maintenir les capacités de production des pays miniers (Sysmin). La CEE, en marge de la convention, a signé quatre protocoles garantissant à certains pays ACP exportateurs de bananes, de riz, de sucre et de viande bovine l'achat d'une certaine quantité de ces produits à des prix analogues à ceux qui sont versés aux producteurs européens.

En tout cas, la politique de coopération de l'UE avec les pays ACP a évolué depuis Lomé I (1975) en fonction de grands changements qui ont eu lieu au niveau international et au niveau du processus d'intégration de l'UE. L'introduction de la *conditionnalité politique*, c'est-à-dire le fait de lier l'octroi de l'aide au respect de certains principes (les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit) depuis Lomé IV s'inscrit dans cette perspective évolutive. D'aucuns affirment que la conditionnalité politique est une des conséquences de l'érosion du partenariat de Lomé, ou du moins une manifestation de celle-ci.

Lomé I - II - III : accent sur la coopération économique

Sous les trois premières conventions de Lomé, la coopération ACP-UE est surtout centrée sur la dimension économique. Les aspects politiques sont quasiment absents des textes juridiques, notamment de la convention. Deux explications :

- la CEE, créée par le traité de Rome signé le 25 mars 1957, est une association d'États à finalité économique ; la coopération politique en est à ses débuts.
- les aspects politiques de la coopération⁹ sont des sujets tabous à cause du contexte international de la guerre froide. À ce propos, un fait mérite d'être souligné : les trois premières conventions de Lomé ont été signées par des pays ACP qui se trouvaient aussi bien dans les zones d'influence communiste et capitaliste que dans le groupe des non-alignés. C'est une des particularités de la Convention de Lomé mais aussi un avantage car la CEE a pu poursuivre le dialogue avec des pays qui avaient opté pour le bloc communiste ; ce qui était impossible au niveau de ses États membres. Le dialogue entre l'UE et l'Éthiopie de Mengistu ainsi que ses résultats en témoignent. En effet, c'est grâce au dialogue structuré dans le cadre de Lomé que la CEE a pu négocier et obtenir de Mengistu une réforme de la politique agricole dans le sens de l'économie de marché (« ...incentive price policy for small peasant farmers... ») ainsi qu'une suspension, en 1986, des opérations de transferts forcés de populations du nord vers le sud et l'est, transferts qui avaient fait beaucoup de victimes¹⁰.

La Convention de Lomé I (1975-1979)

Lomé I ne fait aucune référence aux droits de l'homme. D'où absence de base juridique à des sanctions en cas de violations graves des droits de l'homme. Cependant des sanctions ont été prises contre l'Ouganda sous Idi Amin en 1977 : suspension de la coopération européenne jusqu'à la fin de son régime en 1979. D'après un témoin de l'époque, il s'agit d'une décision prise à huis clos du conseil des ministres des affaires étrangères : faute de base juridique, la décision n'a pas été rendue publique. Ainsi la coopération a été suspendue dans la pratique, mais elle ne l'était pas sur le plan

⁹ Sur la prise en compte des aspects politiques dans la coopération européenne, voir D. Frisch, « La dimension politique dans les rapports avec les partenaires de Lomé », dans GEMDEV, *La Convention de Lomé en questions*, Paris, Karthala, 1998, p. 55-64 et D.J. Marantis, « Human Rights, Democracy, and Development: The European Community Model », *Harvard Human Rights Journal*, Cambridge, vol. 7, 1994, p. 2-32.

¹⁰ D. Frisch, « La dimension politique dans les rapports avec les partenaires de Lomé », op.cit., p. 57.

juridique. À la même époque et selon la même procédure, d'après des témoins, la coopération avec la Guinée équatoriale de Macias Nguéma et la République centrafricaine de Bokassa a été suspendue pour cause de violations flagrantes des droits de l'homme. Les trois chefs d'État ont dirigé leurs pays respectifs jusqu'en 1979.

La Convention de Lomé II (1980-1984)

Lomé II ne diffère pas de Lomé I à propos des aspects politiques de la convention. En effet, la résistance des États ACP et le manque de coordination des États de la CEE ont fait qu'aucune clause ne fut introduite dans la convention à ce sujet.

La Convention de Lomé III (1985-1989)

Lomé III, signée le 8 décembre 1984, fait de timides progrès avec l'introduction de l'article 4 : une allusion à l'importance de la dignité humaine (et non des droits de l'homme) et un accent sur les droits économiques, culturels et sociaux (plutôt que sur les droits civils et politiques).

La Déclaration des Douze du 21 juillet 1986 sur les droits de l'homme dans le cadre de la coopération politique européenne (CPE) illustre le changement d'attitude de l'UE, même si elle ne mentionne pas les droits politiques et ne prévoit aucune action concrète. En effet, les Douze y affirment la nécessité du respect « universel » des droits de l'homme et estiment qu'exprimer sa préoccupation pour leurs violations ne signifie pas s'ingérer dans les affaires intérieures d'un autre État. Ils rappellent que le respect des droits de l'homme est un « élément important » dans leurs relations avec les pays tiers et soulignent aussi « l'importance primordiale » de la promotion des droits non seulement civils et politiques, mais aussi économiques, sociaux et culturels¹¹.

À cette époque, un événement majeur a eu lieu dans le processus de la construction européenne : la signature de l'Acte unique européen du 17 février 1986. Modifiant le traité de Rome de 1958, il prévoit la réalisation du marché intérieur. Il ne comporte aucune disposition spécifique relative à la politique communautaire de développement. Celle-ci rentre implicitement dans le champ d'application de l'article 30, qui concerne de manière très générale la formulation et la mise en œuvre « en commun » d'une « politique étrangère européenne ». Cependant, la Déclaration solennelle sur l'Union européenne, signée le 19 juin 1983 à Stuttgart, et annexée à l'Acte unique prévoit l'amélioration et la coordination des politiques nationales et communautaires de coopération au développement, afin de mieux répondre aux besoins des pays et à l'interdépendance existant entre l'Europe et les États ACP¹².

D'une façon générale, les trois premières Conventions de Lomé se caractérisent par la neutralité politique. Quels que soient son idéologie, ses choix politiques, chaque État ACP était assuré de bénéficier de toutes les formes d'intervention prévues dans l'accord. Il faut néanmoins nuancer cette notion parce que « la neutralité politique était, au temps de la guerre froide, en soi une option politique »¹³. C'est uniquement dans des cas extrêmes de violations graves des droits de l'homme que la CE a suspendu la coopération.

¹¹ Déclaration des Douze sur les Droits de l'homme du 21 juillet 1986, Agence Europe, 22-23/7/1986.

¹² R.-M. Lemesle, *La Convention de Lomé: principaux objectifs et exemples d'actions*, op.cit., p. 50.

¹³ D. Frisch, « La dimension politique dans les rapports avec les partenaires de Lomé », op.cit., p. 56.

Lomé IV (1989) : la prise en compte des droits de l'homme

Lomé IV, signée le 15 décembre 1989 (mais avant la fin de la Guerre froide), introduit deux innovations relatives à la prise en compte des aspects politiques dans la coopération ACP-UE : d'une part, l'article 5 fait un lien explicite entre la promotion des droits de l'homme et le développement, et d'autre part, la Convention prévoit la possibilité de financer des actions publiques ou privées de promotion des droits de l'homme dans les États ACP.

Lomé IV ne constitue pas pour autant une base suffisante de la conditionnalité politique. Trois raisons principales : elle insiste sur les droits économiques et sociaux aux dépens des droits civils et politiques ; elle fait allusion aux principes démocratiques, à l'État de droit et à la bonne gouvernance seulement dans l'article 5 ; elle ne donne pas une base juridique pour sanctionner ceux qui porteraient atteinte aux droits de l'homme.

Cependant, c'est sous la période de Lomé IV que sera mise en place la conditionnalité politique dans les relations entre l'UE et les ACP. En effet, la résolution du Conseil du 28 novembre 1991 sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement est le texte fondateur de la conditionnalité politique. Résultat de la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement du 25 mars 1991 qui insistait sur la priorité des actions positives en matière de respect des droits de l'homme avec toutefois la possibilité d'actions négatives ou sanctions, la résolution préconise une action en trois volets :

- mettre l'accent sur une *approche positive* encourageant le respect des droits de l'homme dans les ACP ;
- *mesures négatives* en cas de violations graves des droits de l'homme ;
- *insister sur les droits de l'homme dans la future convention*, ce qui sera fait dans la révision à mi-parcours de Lomé IV en 1995.

En tout cas, la résolution du 28 novembre 1991 définit des orientations, des procédures et des lignes d'action concrètes de façon à permettre à la Communauté et à ses États membres d'améliorer la cohésion et la cohérence de leurs initiatives visant la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit dans les PVD, y compris les ACP. Nous verrons que c'est dans le cadre de cette résolution que la plupart des sanctions ont été prises envers certains États pour cause de violations des droits de l'homme ou d'arrêt du processus de démocratisation.

Par ailleurs, c'est sous Lomé IV que la CE a franchi une nouvelle étape de sa construction avec la signature du traité de Maastricht du 7 février 1992. Codifiant les évolutions intervenues depuis le traité de Rome, il institue l'Union européenne avec un objectif de politique extérieure et de sécurité commune (PESC).

Le traité de Maastricht (articles 130 U à 130 Y) fixe les objectifs de la politique communautaire de développement, tout en faisant application à celle-ci du « principe de subsidiarité », en raison du fait que cette politique est présentée comme « complémentaire de celles qui sont menées par les États membres ». Il est précisé en outre (article 130 W) que les nouvelles dispositions prises en la matière, notamment au niveau institutionnel, n'affectent pas la coopération avec les pays ACP dans le cadre de la Convention ACP-UE.

Lomé IV révisée (1995) : la conditionnalité politique dans la convention

Signée à Maurice le 4 novembre 1995, Lomé IV révisée intègre les éléments de la résolution du 28 novembre 1991 dans le texte de la convention : l'article 5 est renforcé. La convention comporte alors une véritable clause de conditionnalité politique et un mécanisme institutionnel pour la mettre en œuvre. En effet, elle énonce clairement que le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit constituent trois éléments dont la violation d'au moins l'un d'entre eux est susceptible de conduire à la suspension de la convention après consultations entre les parties UE et ACP (article 366 bis). Par ailleurs, le texte de Lomé IV bis tient compte des objectifs de l'UE en matière de politiques de développement tels qu'ils sont préconisés dans le traité de Maastricht.

Depuis la signature de la Convention de Lomé IV bis, la Commission a adopté une série de communications qui approfondissent ou clarifient certains objectifs de la convention. Trois exemples. Le premier est la communication de mars 1996 sur « le problème des conflits africains »¹⁴. La stabilisation structurelle est mise en évidence comme l'objectif politique ultime d'une approche volontariste de prévention et de maintien de la paix en Afrique. Pour la Commission européenne, la « *stabilité structurelle* » est une « situation qui marie le développement durable, la démocratie et les droits de l'homme à des structures politiques viables, des conditions sociales solides et des conditions environnementales saines et qui permet de gérer le changement sans déclencher des conflits violents. La construction de cette stabilité structurelle se confond ainsi avec le renforcement des facteurs propices aux changements pacifiques »¹⁵. Il s'agit donc d'un problème qui exige une approche holistique.

Le deuxième concerne la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur « les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement » d'avril 1996. Celle-ci recommande de « préparer, pour chaque pays et région, des *cadres globaux de politique* fondés sur une analyse approfondie des risques et de la vulnérabilité qui aient pour objectif d'aboutir à la « stabilité structurelle »¹⁶. Pour la Commission, ces cadres globaux doivent intégrer les facteurs économiques, sociaux et politiques de développement (démocratisation, droits de l'homme et État de droit) et définir plus clairement les liens à établir entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement¹⁷.

Le troisième exemple est la communication de mars 1998 sur « les enjeux du partenariat entre l'UE et les ACP »¹⁸. La Commission européenne y définit le contenu des éléments clés de la Convention de Lomé IV révisée qui comporte en ses articles 5, 224m et 366 bis un dispositif sur les droits de l'homme, la démocratie, l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques.

Il convient de souligner que la plupart de ces communications ont été précédées ou suivies par la création, dans le budget communautaire, de lignes budgétaires spécifiques afin de financer les actions dans les domaines respectifs : réhabilitation, droits de l'homme et démocratisation ou prévention des conflits.

L'aperçu historique des différentes conventions de Lomé montre que la prise en compte des aspects politiques dans la coopération ACP-UE est le résultat d'un processus historique qui s'est accentué surtout depuis la fin de la guerre froide. Ainsi est-elle liée aux changements au niveau international, à la géopolitique mais aussi à l'évolution du processus d'intégration européenne. Le parallélisme entre

¹⁴ *Communication de la Commission au Conseil sur : L'Union européenne et le problème des conflits africains: le rétablissement de la paix, la prévention des crises et au-delà*, Bruxelles, le 06/03/1996. SEC(96) 332 final.

¹⁵ Ibidem, p. 3.

¹⁶ *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur « les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement »*, Bruxelles, le 30/04/1996. COM(96) 153 final.

¹⁷ Ibidem, p.v.

¹⁸ *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur: Démocratisation, État de droit, respect des Droits de l'Homme et bonne gestion des affaires publiques: les enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les ACP*, Bruxelles, le 12/03/1998. COM (1998) 146 final.

les principes et les objectifs inscrits dans la Convention de Lomé d'une part, et les initiatives unilatérales prises par la Communauté dans le cadre de la construction européenne d'autre part (encadré 1), témoigne du changement radical du partenariat ACP-UE depuis Lomé I : importance de la conditionnalité politique et surtout préemption par l'UE d'une évolution du partenariat vers une prise en compte des dimensions politiques par la définition unilatérale de principes et termes clés de la convention. Ainsi, alors que la Convention de Lomé IV bis ne définit pas le contenu de concepts tels que la démocratie, les droits de l'homme ou la bonne gouvernance, la Commission européenne fait des propositions dans ce sens¹⁹.

D'une façon générale, il apparaît que les mécanismes et les instruments (le FED par exemple) de la Convention de Lomé n'ont pas été suffisamment adaptés pour prendre en compte des mutations importantes de ces dernières années, en particulier la fin de la neutralité politique entre les partenaires ACP-UE et l'émergence de la société civile dans les ACP. D'où un certain nombre de difficultés et d'obstacles qui empêchent le fonctionnement normal de la coopération entre l'UE et les États ACP. Ce sont les États qui se sont heurtés ou se heurtent à ce genre de difficultés que nous qualifions *d'États politiquement fragiles* ou *États peu performants*.

¹⁹ Voir par exemple, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur: Démocratisation, État de droit, respect des Droits de l'Homme et bonne gestion des affaires publiques: les enjeux du partenariat entre l'UE et les ACP* », op.cit.

Encadré 1 - Repères sur la prise en compte des aspects politiques dans la coopération ACP-UE

Date	Convention de Lomé ACP-UE	Union européenne
1975-1979 □	Lomé I : dimension économique du partenariat et neutralité politique	Suspension de fait de Lomé I à cause de violations graves des droits de l'homme pour l'Ouganda d'Idi Amin, la Guinée équatoriale de Macias Nguema et la Centrafrique de Bokassa, de 1977 à 1979.
1980-1984	Lomé II : idem Lomé I	
1985-1989 □	Lomé III : importance de la dignité humaine (art. 4) et accent sur droits économiques, culturels et sociaux (cf. annexes). □	<ul style="list-style-type: none"> - Acte unique européen (17/02/1986) : mise en place de la coopération politique européenne (CPE). - Déclaration des Douze du 21/07/1986 sur les droits de l'homme dans le cadre de la CPE : le respect universel de ces droits et leur importance dans les relations entre la CEE et les pays tiers.
1990-1994 □	Lomé IV : art.5 : <ul style="list-style-type: none"> - lien entre droits de l'homme et développement ; - possibilité de financer des actions de promotion des dits droits dans les ACP. 	<ul style="list-style-type: none"> - Communication de la Commission sur les droits de l'homme, la démocratie et la politique de coopération au développement du 25/03/1991. - Résolution du Conseil du 28/11/91 sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement : texte fondateur de la conditionnalité politique. - Le traité de Maastricht, 7 février 1992 : <ul style="list-style-type: none"> * La CEE devient Union européenne avec but de politique extérieure et de sécurité commune (PESC). * Il fixe les objectifs de la politique communautaire en coopération au développement.
1995-1999 □	Lomé IV révisée : art. 5 renforcé : <ul style="list-style-type: none"> - droits de l'homme, démocratie et État de droit = éléments essentiels de la convention. - Clause de non-exécution : art. 366 bis. 	<ul style="list-style-type: none"> - Communication de la Commission 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 du 23/05/95. - Communication de la Commission sur « l'UE et les aspects extérieurs de la politique des droits de l'homme : de Rome à Maastricht et au-delà » du 22/11/95. - Communication de la Commission sur « l'UE et le problème des conflits africains » du 6/03/96. Priorité : la stabilité structurelle. - Communication de la Commission sur « les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement » du 30/04/96. - Règlement n° 2258/96 du Conseil du 22/11/96 relatif à des actions de réhabilitation et de reconstruction en faveur des pays en développement. - Communication de la Commission sur : « Démocratisation, État de droit, respect des droits de l'homme et bonne gestion des affaires publiques : les enjeux du partenariat entre l'UE et les ACP du 12/03/98. But : clarifier le contenu des termes clés de Lomé IV bis. - Position commune du Conseil du 25/05/98 sur les droits de l'homme, les principes démocratiques, l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques en Afrique.

La coopération avec les États politiquement fragiles

La « fragilité » - définie du point de vue des critères de performance de l'UE - de certains États ACP est liée non seulement à des facteurs internes à ces sociétés mais aussi à des changements à l'échelle mondiale, en particulier dans les relations économiques et politiques internationales. L'objet de cette étude n'est pas de les analyser en profondeur. Nous voulons plutôt rendre compte des stratégies et réponses concrètes mises en œuvre par l'UE dans sa coopération avec les États ACP peu performants.

Dans cette perspective, il faut souligner que l'incohérence de certaines politiques européennes (la pêche, la politique agricole commune, la coopération au développement) et la faible coordination entre l'UE et ses États membres sont parmi les facteurs qui réduisent l'efficacité des actions mises en œuvre par la Commission dans les pays politiquement fragiles. D'après certains témoins, elles peuvent même accentuer les problèmes lorsque le pays concerné dépend beaucoup de l'aide extérieure ; ce qui est souvent le cas dans les États ACP.

Avant de mettre en évidence les réponses que l'UE apporte aux « dysfonctionnements » graves de certains États ACP, il convient d'analyser d'abord les différents types de problèmes qui se posent actuellement. La démarche permet ainsi de voir en quoi certains mécanismes de la convention, comme le fait que, du côté ACP, elle concentre la coopération entre les mains des gouvernements (à travers l'ordonnateur national), sont inopérants dans ce genre de situations. Il faut noter toutefois que la typologie n'a d'autres buts que celui d'inventorier les problèmes. Elle ne cherche donc pas à déterminer les responsabilités des problèmes tant du côté des ACP que de l'UE. Si on s'orientait dans cette voie, on se rendrait compte sans doute que les responsabilités sont partagées par les partenaires à des degrés divers.

Situations ou formes de fragilité politique dans la coopération ACP-UE

Il semble peu sensé d'énoncer une définition stricte de ce qu'est un pays « politiquement fragile », ni d'ailleurs de tenter de classer ces pays dans des catégorisations bien définies. Toute typologie de ce genre se révélerait rapidement trop rigide et d'une utilité trop restreinte dans la pratique, eu égard à la diversité et à la dynamique des réalités locales.

Toutefois, il est utile de tenter d'identifier différentes situations ou formes de fragilité politiques dans lesquelles certains États ACP se retrouvent ou peuvent se retrouver.

Situations liées à des conflits

Les conflits de différents ordres qui touchent les États ACP influencent en même temps le fonctionnement normal des mécanismes de la Convention de Lomé : que ce soit une guerre civile (par exemple RDC, Congo Brazaville, Angola, Sierra Leone, Soudan), un conflit armé (par exemple Guinée Bissau) ou une crise politique au niveau régional (par exemple la région des Grands Lacs et l'effet de contagion sur les pays voisins).

Absence d'État

C'est le cas lorsque le territoire national n'est plus une réalité concrète acceptée par tous ou en cas d'effondrement total de l'État, généralement par suite d'une guerre civile (comme en Somalie depuis 1991 ou au Liberia entre 1990 et 1997). Dans ce contexte, les mécanismes prévus par la Convention de Lomé s'avèrent inopérants. En effet, la convention est surtout un instrument de coopération entre l'UE et les gouvernements ACP. Par conséquent, en l'absence d'un État central, l'UE à travers la Commission européenne doit mettre en œuvre de nouvelles stratégies pour venir en aide aux populations du pays concerné qui en ont le plus besoin.

Situations d'après-crisis

La fin d'une guerre (comme au Mozambique) ou un retour à la démocratie (comme en Haïti) ne signifie pas en soi une fin de la fragilité politique. Au contraire, la transition vers les formes de stabilité structurelle au sein du système et de la société peut se révéler être un processus extrêmement ardu et délicat, sujet à des revirements.

États faibles

Il s'agit là d'une forme de fragilité politique moins visible, mais beaucoup plus insidieuse. Dotés au mieux des attributs formels de la démocratie, ces pays ne disposent pas de capacités humaines et institutionnelles pour formuler et mettre en œuvre des politiques de développement au niveau social et macro-économique, pour exploiter correctement le potentiel de développement déjà existant ou pour faire un bon usage des ressources d'aide qui leur sont offertes.

Les retards dans l'élaboration des PIN de certains États ACP ainsi que le peu de capacités d'absorption de l'aide octroyée dans le cadre de la Convention de Lomé s'expliquent en partie par la fragilité des gouvernements en place.

États « non-coopératifs »

C'est le cas des États qui refusent, explicitement ou non, de remplir les conditions requises pour pouvoir bénéficier de l'aide, notamment les éléments essentiels de la convention qui sont contenus dans l'article 5 de Lomé IV révisée : respect des droits de l'homme et de la démocratie, État de droit et bonne gestion des affaires publiques. Cette situation conduit souvent l'UE à suspendre sa coopération avec le pays concerné ou à modifier les canaux d'acheminement de l'aide (voir plus loin : les mesures négatives ou sanctions).

États mal gérés (« non-performing countries »)

À l'heure où l'idée d'une coopération européenne basée sur les « besoins » et sur les « mérites » des États fait son chemin, cette catégorie mérite d'être soulignée. En effet, il faut prendre le principe de la bonne gestion des affaires publiques (good governance) au sens large du terme, c'est-à-dire celui de la « gestion transparente et responsable de l'ensemble des ressources d'un pays aux fins d'un développement économique et social équitable et durable »²⁰. Nous partageons le point de vue de Dieter Frisch, ancien directeur du Développement à la Commission européenne, pour qui il faut élargir la notion de bonne gouvernance à la bonne gestion de toutes les ressources d'un pays et ne plus la limiter à la seule gestion des affaires publiques. En effet, les droits de l'homme impliquent non

²⁰ Communication de la Commission au Conseil et au PE sur « Démocratisation, État de droit, respect des Droits de l'Homme et bonne gestion des affaires publiques: les enjeux du partenariat entre l'UE et les ACP », COM(1998) 146 final, Bruxelles, le 12/03/1998, p. 9.

seulement les droits civils et politiques mais aussi les droits économiques, sociaux et culturels²¹. Si on accepte que la pauvreté et la crise économique sont parmi les principaux facteurs de la violence et donc du non-respect des droits de l'homme, on comprend l'importance de prendre en compte cet aspect. Par ailleurs, si les ressources de l'aide au développement diminuent de plus en plus, il faudra les consacrer aux pays qui en ont le plus besoin. Ainsi, les pays qui disposent de beaucoup de ressources devraient pouvoir subvenir à leurs besoins par une bonne gestion de celles-ci et une insertion progressive dans les échanges internationaux.

Une analyse des indicateurs socioéconomiques de certains pays ACP par rapport à leurs ressources (humaines et naturelles) serait très instructive à ce propos. En tout cas, des exemples de pays peu performants ou mal gérés ne manquent pas. Les observateurs s'accordent à dire que le Zaïre (actuelle RDC) a été mal géré par le régime de Mobutu alors qu'il dispose de ressources considérables pour se développer.

Enfin, les différentes situations présentées ci-dessus donnent lieu à deux effets principaux. Primo, une absence de *good governance* et de stabilité qui conduit à de graves dysfonctionnements, voire, dans certains cas, à la désintégration du pays. Secundo, ces difficultés et leurs effets sont incompatibles avec les mécanismes prévus dans la Convention de Lomé. En effet, celle-ci est essentiellement un accord entre l'UE et les États ACP. Par conséquent, quand un des deux partenaires au moins ne remplit pas ses engagements, le partenariat en souffre et, par là, ses bénéficiaires.

Des réponses multiples face aux dysfonctionnements des États

Pour faire face aux dysfonctionnements des États, l'UE et la Commission en particulier puisent les solutions aux problèmes actuels aussi bien dans la convention qu'en dehors de celle-ci. Dans la pratique, les actions dans ce domaine sont financées soit sur des lignes budgétaires spécifiques, soit sur les fonds d'aide programmable du FED qui est tributaire de l'accord préalable de l'État concerné. La différence principale entre les deux est que l'UE gère librement les lignes budgétaires spécifiques car celles-ci font partie du budget communautaire.

Les rapports annuels de la Commission européenne au Conseil et au PE sur la mise en œuvre de la résolution du 28 novembre 1991 sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement analysent l'ensemble des mesures positives financées par l'UE dans les pays en voie de développement (PVD). Ils donnent aussi un aperçu des mesures prises par l'UE en cas de violations graves des droits de l'homme ou d'interruption des processus démocratiques. Ces rapports constituent les principales sources d'information concernant les relations de coopération entre l'UE et les États ACP politiquement fragiles.

Approche positive : priorité pour l'UE

Principe

Comme le souligne la résolution du 28 novembre 1991, le respect des droits de l'homme, un cadre et des structures démocratiques et pluralistes ainsi qu'une bonne gestion publique constituent des conditions indispensables à un développement équitable et durable. Par conséquent, leur promotion constitue un des objectifs essentiels de la politique d'aide au développement de l'UE. Il s'agit d'un axe qui fait l'objet non seulement d'appuis spécifiques par le biais des différentes sources de financement disponibles, mais aussi qui est pris en considération dans la conception et la mise en œuvre des projets et programmes de coopération au développement²². La Commission européenne vise dans ce cadre à

²¹ D.Frisch, « La promotion des droits de l'homme par la coopération internationale », contribution au colloque: *Éduquer et former pour les droits de l'homme*, Bordeaux, 2-3 octobre 1998.

²² Voir *Rapport de la Commission au Conseil et au PE sur la mise en œuvre en 1991/92 de la résolution du Conseil et de ses États membres sur les droits de l'homme, la démocratie, et le développement du 28/11/1991*, Bruxelles, le 21/10/1992.

soutenir des changements structurels et effectifs dans les ACP, aussi bien en droit que dans la pratique. Des appuis sont principalement accordés aux initiatives locales.

Instruments financiers disponibles²³

Les lignes budgétaires spécifiques :

- A-3030 (défense des droits de l'homme) : cette ligne permet d'accorder des subventions à des ONG poursuivant des objectifs humanitaires et s'occupant de la défense des droits de l'homme pour des projets qui sont réalisés dans des pays tiers (PVD, PECO, et autres pays) ainsi que dans la Communauté et visant à lutter notamment contre le racisme et la xénophobie, à réhabiliter les victimes de tortures, offrir une aide concrète aux victimes de violations des droits de l'homme, à renforcer les droits de l'enfant et à aider les enfants victimes de violations des droits de l'homme.
- Ligne budgétaire B7-5053 : créée en 1992, cette ligne appuie des actions en faveur des droits de l'homme et de la démocratie dans les pays en développement.
- Lignes budgétaires du chapitre B7-52 : « Initiative européenne pour la démocratie et la protection des droits de l'homme » :
 - * B7-522 : droits de l'homme et démocratie dans les pays en développement ;
 - * B7-524 : subventions en faveur de certaines activités d'organisations poursuivant les objectifs des droits de l'homme.

Par ailleurs, les actions appuyées par ces lignes budgétaires peuvent avoir comme demandeurs ou bénéficiaires directs aussi bien des organisations ou entités publiques que des institutions privées, y compris celles des États ACP.

- La ligne budgétaire B7-5010 - participation communautaire à des actions en faveur des PVD exécutées par des ONG - peut être utilisée dans l'esprit des recommandations de la résolution du 28 novembre 1991 comme d'ailleurs de celles de la Convention de Lomé IV (art. 5 & 20).

Les crédits généraux de la coopération financière et technique :

- B7-5076 : mesures de réhabilitation et de reconstruction des pays en développement. Cette ligne budgétaire appuie des programmes de réhabilitation, c'est-à-dire dont le but est de « prendre le relais de l'aide d'urgence pour stabiliser la situation économique et sociale et faciliter la transition vers une stratégie de développement à moyen et long terme »²⁴. Ce sont des projets de deux ans en moyenne qui sont mis en œuvre dans des pays qui sortent de crises telles que guerre civile ou catastrophes naturelles. Ces projets sont financés soit sur la ligne B7-5076 qui relève du budget communautaire, soit sur les fonds de la coopération financière et technique, soit sur les deux à la fois. Nous verrons des exemples plus loin.
- FED : Fonds européen de développement
- FCP : fonds de contrepartie : destinés au financement du développement des pays ACP, ils peuvent également être utilisés pour financer des projets visant à appuyer des processus de démocratisation et la promotion des droits de l'homme.

²³ Sur les lignes budgétaires concernant le financement des actions liées aux éléments de l'article 5 de la Convention de Lomé IV bis, voir Commission européenne, *Recueil commenté des ressources communautaires disponibles pour financer des actions d'ONG et d'autres organismes gouvernementaux et/ou décentralisés de la société civile dans le domaine de la coopération au développement et de l'aide humanitaire*, DG VIII/B/2, n° 424/98, Bruxelles, avril 1998.

²⁴ *Communication de la Commission au Conseil et au PE sur « les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et développement »*, op.cit., p.iii.

La Convention de Lomé prévoit dans sa disposition de l'article 3 & 5 que les moyens financiers du FED « pourront être consacrés (...) à la promotion des droits de l'homme dans les États ACP au travers d'actions concrètes, publiques ou privées, (...) en particulier dans le domaine juridique(...). Le champ de ces actions s'étend à des appuis à l'établissement des structures de promotion des droits de l'homme. Priorité sera accordée aux actions à caractère régional ». À la différence des lignes budgétaires du chapitre B7-52, l'utilisation des fonds du FED dans ce domaine exige un accord préalable du gouvernement ACP concerné.

Pour la Commission européenne, l'utilisation des fonds du FED dans le financement des actions positives a un double objectif : elle répond à la nécessité de parer à la difficulté d'envisager une couverture globale des besoins existants dans ce domaine par le seul recours aux ressources relativement modestes des lignes budgétaires spécifiques d'une part, et à la volonté de mieux responsabiliser les États ACP en les incitant à s'impliquer davantage et à s'engager plus directement à la réussite du processus de transition entrepris.

Typologie des actions éligibles

Les différents types d'actions positives concernant les droits de l'homme, le processus de démocratisation et la bonne gestion publique relève soit de la responsabilité de l'État, soit de l'initiative des diverses composantes de la société civile des ACP, soit de l'initiative à caractère mixte.

Les actions liées à l'exercice de l'autorité publique

1. Les actions liées au renforcement de l'État de droit

Elles comprennent : le soutien à des réformes de type institutionnel, telles que l'appui aux parlements nationaux, le renforcement de l'indépendance et de l'efficacité du pouvoir judiciaire, la contribution à l'élaboration de nouvelles constitutions démocratiques ; ainsi que l'appui à la « good governance », comme par exemple la transparence de la gestion des finances publiques, la décentralisation administrative régionale et la gestion municipale participative.

En 1993, les pays qui ont bénéficié de l'appui aux processus électoraux et à la consolidation de l'État de droit sont : Madagascar, Erythrée, Malawi, Ouganda, Mozambique²⁵.

En 1995, l'UE a financé des opérations telles que le rétablissement ou l'amélioration du système judiciaire au Burkina Faso, au Rwanda et en Haïti. Elle a aussi appuyé un certain nombre de réformes institutionnelles et l'humanisation du régime pénitentiaire. Un projet a été financé dans ce sens au Zimbabwe²⁶. Il convient de souligner l'appui accordé au Rwanda en 1995 pour un montant total de 8,1 millions d'écus. Les projets ont porté sur une assistance technique au système judiciaire, un appui au Tribunal pénal international d'Arusha ainsi qu'une contribution à la mission d'observateurs des droits de l'homme au Rwanda (HRFOR) du haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme. L'UE a toutefois suspendu sa contribution à cette mission d'observateurs des droits de l'homme un an après sa mise en œuvre, pour manque de pertinence. L'UE a également contribué financièrement à l'impartialité de l'information sur la situation politique au Rwanda et sur les camps de réfugiés.

2. Les actions de soutien aux processus de transition démocratique

Il s'agit d'appuyer les opérations électorales. Ces actions peuvent inclure des mesures préalables (comme celles concernant le code électoral, le recensement des électeurs, la formation des membres des bureaux de vote, l'information civique) ou des équipements de base (cartes d'électeurs ou cartes d'identité, imprimés électoraux, bulletins de vote et enveloppes, etc.). Le PE joue un rôle important dans ce domaine, notamment par l'envoi d'observateurs lors du déroulement de certains processus électoraux.

²⁵ *Rapport de la Commission au Conseil et au PE sur la mise en œuvre en 1993 de la résolution du 28 novembre 1991 sur les droits de l'homme, ...*, Bruxelles, 1994.

²⁶ *Rapport de la Commission au Conseil et au PE sur la mise en œuvre en 1995 de la résolution du 28 novembre 1991 sur les droits de l'homme, ...*, Bruxelles, 1996.

En 1991-92, les pays suivants ont bénéficié des appuis matériels aux processus électoraux : Mauritanie, Burkina Faso, Mali, Togo, Kenya, Lesotho, Niger, Sénégal, Angola, Madagascar, Gabon et Ghana ont bénéficié quant à eux des appuis aux actions préalables à des processus électoraux²⁷.

En 1993 et 1994, la République Centrafricaine a bénéficié de l'appui de l'UE à l'occasion des élections pluralistes. La contribution européenne d'un montant de 450 000 écus environ - imputée tant au FED qu'aux fonds de contrepartie - a été utilisée pour apporter une assistance technique chargée d'épauler la commission électorale mixte et pour couvrir les dépenses liées aux opérations électorales²⁸.

En 1994, des projets relatifs au processus de consultation de la population ont été financés au Mozambique, en Tanzanie, au Malawi et en Namibie²⁹.

En 1995, Haïti et l'Ouganda ont été les grands bénéficiaires des appuis dans ce secteur. L'assistance au processus électoral en Haïti a été préparée par une mission d'identification qui a abouti au financement de la préparation et de la tenue des élections présidentielles et législatives pour un montant de 3 millions d'écus. Les élections en Ouganda ont, elles aussi, bénéficié d'un appui de 2 millions d'écus.

3. La bonne gestion des affaires publiques

En 1994, la Commission a financé un séminaire en Afrique sur la bonne gestion des affaires publiques.

En 1995, le financement a porté sur le développement institutionnel, la formation du personnel et l'organisation de séminaires.

Les actions de renforcement de la société civile

La portée à moyen terme de ces actions consiste à diversifier et à renforcer systématiquement un « tissu démocratique » basé sur la participation des populations en relation avec des programmes de développement.

1. La sensibilisation et l'éducation en matière des droits de l'homme

En 1991-92, un certain nombre d'ONG, en particulier européennes, ont reçu des financements pour mettre en œuvre des projets de promotion et de défense des droits de l'homme. À titre indicatif, on peut citer les projets suivants : assistance juridique à la Commission africaine des droits de l'homme ; assistance judiciaire à M. Chihana, syndicaliste du Malawi ; assistance pour un séminaire au Mozambique sur le rôle des femmes dans le multipartisme ; assistance aux frais de participation des PVD et des ONG de ces pays spécialisées dans le domaine des droits de l'homme en vue de la participation à la conférence des Nations unies sur les droits de l'homme de juin 1993 ; appui aux organisations déployant des activités d'information et de communication en matière des droits de l'homme. D'où le financement (sur base de la ligne B7-5053) des projets visant à la réalisation d'une série de reportages sur l'évolution démocratique dans plusieurs pays africains, la réalisation d'une série télévisée panafricaine, la formation aux problèmes de déontologie des journalistes de la nouvelle presse africaine et la mise en place d'un « réseau d'alerte » sur les atteintes à la liberté de la presse.

En 1994, l'UE a financé une mission d'identification des projets visant au renforcement de la société civile et des institutions indépendantes en Éthiopie.

En 1995, les actions dans ce domaine consistaient essentiellement en appuis aux séminaires consacrés aux droits de l'homme et à la démocratie.

²⁷ *Rapport de la Commission au Conseil et au PE sur la mise en œuvre en 1991/92 de la résolution du 28 novembre 1991 sur les droits de l'homme, ..., op.cit.*

²⁸ *Rapport de la Commission au Conseil et au PE sur la mise en œuvre en 1993 de la résolution du 28 novembre 1991 sur les droits de l'homme, ..., op.cit., p.8.*

²⁹ *Rapport de la Commission sur la mise en œuvre en 1994 de la résolution du 28/11/1991, 1995.*

2. Le soutien aux médias indépendants, pluralistes et responsables

En 1994, un projet visant à mettre sur pied un réseau d'alerte dans le but de renforcer le rôle de la presse en Afrique dans le domaine de la démocratisation et de la défense des droits de l'homme a été approuvé et réalisé par la Fédération internationale des journalistes pour un montant de 0,9 MECUS. En réponse à une situation de crise au Rwanda et en Haïti, deux projets en faveur de la presse ont été approuvés pour ces pays, en 1994, pour un montant de 0,2 MECUS chacun.

En 1995, treize projets ont été mis en œuvre dans les ACP. Ils ont notamment porté sur la formation des journalistes, l'amélioration de la législation sur la liberté de la presse, la structuration et la professionnalisation de la presse. Dans ce cadre, un projet financé au Malawi a été couronné de succès dans la mesure où la presse a été en mesure de présenter une proposition de rechange pour les dispositions de la nouvelle constitution en matière de liberté de parole. Une autre action dans ce secteur concerne une mission d'enquêtes et d'assistance juridique dans le domaine de la liberté de la presse dont la réalisation a été confiée à Reporters sans frontières.

3. L'appui aux groupes vulnérables

En 1994, le Cameroun a bénéficié d'un financement dans ce domaine.

En 1995, les projets ont porté essentiellement sur l'éducation des femmes et des enfants. Huit projets ont été financés dans les pays ACP. L'appui à l'Angola mérite une attention particulière. Au titre du PIN, un programme pour le retour et la réintégration des personnes déplacées a été financé pour 3 millions d'écus, en plus d'un programme de réhabilitation pour 6,85 millions d'écus au titre de la ligne budgétaire B7-5071 et d'un programme de réhabilitation des ONG pour un montant de 4,6 millions d'écus au titre du poste B7-5076. Des actions en faveur de la réintégration sociale et professionnelle des enfants des rues en Haïti et au Mozambique ont bénéficié également d'un financement en 1995. En outre, l'UE a soutenu la participation de certaines ONG des ACP à la Conférence mondiale sur les femmes qui s'est tenue à Pékin en septembre 1995.

La prévention des conflits

En 1994, l'UE a financé cinq actions en matière de prévention des conflits : deux projets régionaux de formation et de sensibilisation à la prévention des conflits, un projet d'appui à une conférence régionale, et deux projets d'appui institutionnel pour un montant de 358 400 écus. Ce sont les premiers projets dans ce nouveau domaine de la coopération ACP-UE.

En 1995, ce secteur a bénéficié d'un financement de 4 millions d'écus. Les projets ont porté sur des séminaires destinés à former des médiateurs dans les conflits violents ainsi que sur la réintégration dans la société civile des soldats désarmés afin de les empêcher de reprendre les hostilités. Un projet a été mis en œuvre dans ce sens au Mozambique. L'UE a également appuyé des activités d'autres organisations internationales, comme la mission des Nations unies au Burundi.

Mesures négatives ou sanctions

Principe

La résolution du 28 novembre 1991 prévoit qu'en cas de violations graves et persistantes des droits de l'homme ou en cas d'interruption sérieuse des processus démocratiques, l'emploi d'un éventail de réactions pouvant avoir un caractère plutôt négatif pourra être envisagé. L'encadré 2 énumère les mesures pouvant être prises.

La résolution du 28 novembre 1991 a prévu un certain nombre de principes qui doivent être respectés en cas de suspension de la coopération avec un État ACP : les mesures à prendre doivent être guidées par des critères objectifs et équitables ; elles doivent être appropriées aux circonstances ; elles doivent être proportionnelles à la gravité du cas d'espèce et graduées en conséquence ; elles doivent enfin éviter de pénaliser la population du pays concerné et notamment ses couches les plus pauvres.

La question que l'on peut se poser à la lecture de ces principes est de savoir qui définit ces critères et

comment ils sont utilisés pour évaluer la gravité du non-respect des éléments essentiels de la convention. À ce propos, il est nécessaire pour l'avenir que l'UE et les États ACP s'accordent sur les critères objectifs dans ce domaine.

Typologie des mesures ou actions négatives³⁰

L'encadré n° 2 présente les différentes réactions aux violations des droits de l'homme ou aux ruptures des processus démocratiques. On peut y distinguer des mesures proprement punitives (sanctions, suspension, condamnation) et des mesures visant à maintenir la coopération dans un cadre différent.

Encadré 2 - Typologie de mesures en cas de violations graves et persistantes des droits de l'homme ou en cas d'interruption sérieuse des processus démocratiques.

- 1- Démarches confidentielles auprès des États concernés
- 2- Déclarations publiques de l'UE et de ses États membres
- 3- Modification du contenu des programmes de coopération ou des canaux utilisés
- 4- Report de signatures ou de décisions nécessaires à la mise en œuvre de la coopération
- 5- Report de la tenue de la commission mixte
- 6- Suspension de contacts bilatéraux à haut niveau
- 7- Ajournement de nouveaux projets
- 8- Refus de donner suite à des initiatives du partenaire
- 9- 9-Suspension de la coopération technique et financière
- 10- Embargos commerciaux
- 11- Nomination d'un envoyé spécial de l'UE

Les démarches confidentielles auprès des États concernés

Les démarches confidentielles ont pour ambition soit de venir en aide à des personnes exposées à des traitements arbitraires ou discriminatoires, soit de marquer la préoccupation de l'Union et de ses États membres concernant des menaces particulièrement sérieuses portant sur les droits de l'homme telles que la torture et l'exécution sommaire. La confidentialité a pour but d'amener des pays tiers à un dialogue constructif sur les droits de l'homme plutôt qu'à des querelles publiques qui risqueraient d'être contre-productives.

L'initiative de la « troïka » de l'UE du 14 octobre 1995 auprès du gouvernement de la Gambie constitue un exemple dans ce domaine. Elle y a exprimé son inquiétude devant le rétablissement de la peine de mort et a formulé l'espoir de voir se poursuivre l'évolution vers la normalisation de la vie politique dans le pays. Dans le même sens, la « troïka » européenne a effectué, en décembre 1995, des démarches auprès du ministère des affaires étrangères du Zaïre afin qu'il prenne des mesures pour faire cesser les émissions de la « station radio de la haine » en provenance de ce pays.

Les déclarations publiques de l'UE et de ses États membres

La Communauté et ses États membres rendent publiques de nombreuses déclarations concernant les problèmes des droits de l'homme et des processus démocratiques dans les ACP. Ces déclarations sont largement diffusées et portées à l'attention des gouvernements concernés. Elles sont destinées à permettre à l'opinion publique de prendre mieux conscience des questions des droits de l'homme et à faire pression sur les gouvernements concernés afin de changer leur comportement. Le Parlement européen est également actif dans la condamnation des violations des droits de l'homme.

³⁰ La typologie est construite sur base de la résolution du Conseil du 28/11/1991 et sur les rapports annuels de la Commission (1991/92, 1993, 1994, 1995) au Conseil et au PE sur la mise en œuvre de la dite résolution.

En 1991/92, l'UE a émis des déclarations publiques envers différents pays ACP dont :

- *Zaïre* : le 27/09/91, appelant à un accord sur le futur politique du Zaïre garantissant l'État de droit, l'organisation des élections libres et le respect des droits de l'homme ; le 22/01/1992, déplorant la suspension de la Conférence nationale souveraine ; le 17/02/1992 condamnant l'attaque contre la population de Kinshasa par les forces de l'ordre.
- *Kenya* : le 21/11/1991 demandant la libération des prisonniers politiques et l'introduction des réformes politiques incluant la démocratie pluraliste, le respect des droits de l'homme, la liberté d'expression et une plus grande transparence dans les mécanismes de décisions politique et économique ; le 23/03/1992 exprimant la préoccupation de la Communauté concernant les effets négatifs de la violence sur le processus de réforme politique³¹.
- *Togo* : le 23/12/1991 lançant un appel en faveur de la poursuite du processus démocratique sur la base du dialogue.
- *Burundi* : le 08/01/1992 appelant à la réconciliation nationale et à la promotion des droits de l'homme.
- *Guinée équatoriale* : le 15/04/1992 exprimant la préoccupation communautaire vis-à-vis des arrestations et détentions arbitraires et pour la protection des droits de l'homme et appelant au dialogue entre toutes les forces sociales et politiques en vue de parvenir à la démocratisation du pays ; le 23/09/92 exprimant la préoccupation de la Communauté et de ses États membres devant la violence utilisée par la police lors de la détention des membres de l'opposition, demandant aux autorités de libérer les détenus, soulignant la nécessité du respect de l'article 5 de la Convention de Lomé IV révisée et rappelant l'existence de la résolution du 28 novembre 1991.

En 1993, l'UE a émis des déclarations publiques de condamnation ou d'avertissement pour cause de violations graves des droits de l'homme envers : Afrique du Sud, Angola, Burundi Haïti, Nigeria, Tchad, Togo, Suriname.

En 1994, l'UE a émis des déclarations publiques pour le non-respect des droits de l'homme et des principes démocratiques envers différents pays, dont :

- *Burundi* : le Parlement et l'UE ont condamné les violations des droits de l'homme dans ce pays, notamment l'assassinat du Président Ntaryamira et les massacres ayant causé la mort de dizaines de milliers de civils, ainsi que l'interruption du processus de démocratisation entamé par les élections de juin 1993.
- *Guinée équatoriale* : le PE a demandé au gouvernement de respecter rigoureusement les droits de l'homme et de mettre en place les institutions démocratiques et de droit, en exigeant que cesse la répression des militants des partisans de l'opposition. Même si la coopération avec ce pays n'a pas été suspendue officiellement, elle a été sensiblement gelée en raison des violations répétées des droits de l'homme.
- *Haïti* : l'UE a condamné l'investiture à titre provisoire d'Emile Jonassaint à la Présidence de la République. D'autre part, le PE a condamné la répression brutale par les forces de l'ordre haïtiennes des manifestations de soutien au Président Aristide.
- *Nigeria* : le PE a condamné la répression pratiquée par le régime militaire nigérian. Suite au coup d'État du général Abacha, l'UE a décidé de reconsidérer la coopération au cas par cas.

³¹ Rapport de la Commission au Conseil et au PE sur la mise en œuvre en 1991/92 de la résolution du 28 novembre 1991 sur les droits de l'homme, op.cit., p.20.

- *Rwanda* : le 21 avril 1994, le PE a condamné les combats et massacres de civils ainsi que l'attentat perpétré contre l'avion présidentiel qui a causé la mort des Présidents du Rwanda et du Burundi, et l'assassinat du Premier ministre et de son escorte. Le Conseil européen de Corfou ainsi que l'Union européenne ont exprimé leur horreur devant le génocide perpétré au Rwanda et ont estimé que les responsables devaient être traduits en justice. Suite à cette situation, la coopération au développement a été de facto interrompue.
- *Soudan* : l'UE a condamné les bombardements qui atteignent les populations civiles et qui provoquent des déplacements massifs vers les pays voisins et entravent l'action humanitaire.
- *Zaire* : l'UE a demandé l'implication du gouvernement dans le respect des droits de l'homme, de la liberté d'expression et l'établissement d'un calendrier d'élections libres.

En 1995, l'UE a émis des déclarations publiques envers les pays suivants :

- *Burundi* : l'UE a adopté le 19 mai 1995 une déclaration exhortant les composantes de la nation burundaise à la réconciliation. Elle a adopté également une position commune sur la base de l'article J.2 du traité de l'UE et qui concerne le soutien à l'action du haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme au Burundi ainsi qu'à l'action de l'Organisation de l'unité africaine. Le Conseil européen de Madrid de décembre 1995 a exprimé, lui aussi, sa préoccupation au sujet de la violence dans ce pays. Le PE a adopté en 1995 plusieurs résolutions sur le Burundi.
- *Guinée équatoriale* : le PE a dénoncé la violation systématique des droits de l'homme consistant à arrêter et torturer des membres de l'opposition politique avant les élections municipales de septembre 1995 et a condamné les irrégularités commises par le gouvernement au cours des élections.
- *Kenya* : le PE a adopté en 1995 une résolution insistant sur la libération immédiate et inconditionnelle des militants pour les droits de l'homme. Dans cette même résolution, il demandait qu'il soit mis un terme aux mesures de harcèlement et d'intimidation visant les réunions des opposants politiques³².
- *Sao Tomé et Príncipe* : l'UE a condamné fermement le coup d'État militaire survenu le 15 août 1995. Elle a demandé le rétablissement immédiat de l'ordre constitutionnel et réaffirmé son attachement à la valeur universelle des droits de l'homme et de l'État de droit. Ce retour à l'ordre constitutionnel est une condition pour la poursuite normale des relations entre l'UE et ce pays, y compris les programmes de coopération et de développement.
- *Soudan* : le PE a condamné le gouvernement soudanais et les factions de l'Armée populaire de libération du Soudan pour la poursuite de la guerre civile dans le sud du pays. Il a également condamné le gouvernement pour sa politique constante d'islamisation forcée des populations chrétienne et animiste du sud du pays et l'a invité à garantir le respect des droits de l'homme.

Enfin, il apparaît que les déclarations publiques effectuées dans le cadre de la coopération politique constituent souvent des réactions face à des violations des droits de l'homme. Toutefois, des déclarations sont aussi faites pour encourager des évolutions positives dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation. Ceci a été le cas par exemple pour :

- *Zambie* : le 05/11/91, se félicitant des élections nationales conduites dans une voie démocratique exemplaire.

³² Rapport de la Commission au Conseil et au PE sur la mise en œuvre en 1995 de la résolution du 28 novembre 1991 sur les droits de l'homme, ..., op.cit., p. 26.

- *Mozambique* : le 17/03/92, encourageant les négociations de paix et se félicitant de la signature du 3^e protocole concernant la loi sur les élections et les droits des citoyens.
- *Angola* : le 01/10/92, félicitant le peuple angolais pour la tenue des élections législatives et présidentielle qui constituent un succès démocratique et qui servent d'exemple pour les autres pays de la région.

Il ressort de ce qui précède que certaines déclarations ont été émises avant l'adoption de la résolution de novembre 1991 (cas de l'ex-Zaïre). En fait, la résolution est intervenue pour officialiser certaines pratiques qui étaient déjà en cours. Elle a donc comblé un vide juridique.

La modification du contenu des programmes de coopération ou des canaux utilisés

En cas de violations des droits de l'homme et pour éviter de pénaliser la population, la résolution de 1991 prévoit que la Communauté et ses États membres peuvent ajuster leurs activités de coopération en vue d'assurer que l'aide au développement bénéficie plus directement aux couches les plus pauvres de la population concernée. Un tel ajustement peut se faire soit par le choix de partenaires dans les projets (utilisation de réseaux autres que gouvernementaux), soit par la modification du type ou du contenu des programmes de coopération.

Dans les pays ayant fait l'objet de mesures diverses de suspension, la Commission européenne a décidé de maintenir les cofinancements des ONG, mais à deux conditions :

- absence d'interférence du gouvernement responsable de la situation et de ses agents ;
- appui accordé soit à des projets répondant aux besoins immédiats de la population, soit à ceux qui visent à la diversification des structures de la société civile ou aux droits de l'homme. Autrement dit, il s'agit d'accompagner des initiatives de promotion de la démocratie à la base.

En application de ces principes, la Commission a financé, en 1992, 17 projets d'ONG au Zaïre, en Haïti, au Malawi et au Soudan. Ces projets visaient, entre autres, au soutien à des coopératives de travailleurs et à des organisations paysannes, et touchaient également les domaines de la santé, de la formation, de la sécurité alimentaire et de la promotion des femmes.

L'encadré n° 3 illustre bien la modification du contenu des programmes de coopération et des canaux utilisés à partir du cas de la République démocratique du Congo (ex-Zaïre).

Encadré 3 - L'exemple de la RDC (ex-Zaïre)

1. La coopération financière et technique

La RDC a bénéficié de différents instruments de coopération de Lomé I et II ainsi qu'une partie de Lomé III. En effet, le PIN de Lomé III n'a pas été mis en œuvre entièrement à cause de la crise interne survenue à partir de 1990 et au cours de laquelle l'UE a appliqué une « politique d'attentisme » jusqu'à la suspension officielle de la coopération en janvier 1992.

Toutefois, l'aide alimentaire et d'urgence pour la RDC n'a pas été interrompue. Elle a plutôt augmenté. Par ailleurs, des programmes de réhabilitation ont été lancés en juillet 1994. Ceux-ci étaient mis en œuvre soit directement par la Commission européenne, soit par des ONG européennes en collaboration avec les composantes de la société civile congolaise.

En tout cas, malgré la suspension de la coopération officielle, l'UE est restée le premier fournisseur d'aide publique au développement (y compris l'aide humanitaire gérée par ECHO) à la RDC.

2. Les programmes de réhabilitation

En 1994, l'UE a décidé d'apporter un appui « prudent et progressif » au processus de réformes lancé par le gouvernement Kengo en mettant en place un programme de réhabilitation en faveur de la RDC. Financé par des reliquats du 6^e FED (Lomé III) et par les fonds du 7^e FED (Lomé IV) avec l'accord du gouvernement de l'époque, ce programme comprenait des actions dans les domaines de la santé, de la réhabilitation des infrastructures et de la démocratisation :

- Le programme d'appui transitoire au secteur de la santé couvrait la région de l'arrière-pays économique de Kinshasa, les deux Kasai et le Kivu.
- Le programme spécial de réhabilitation des pays voisins du Rwanda visait principalement à réduire la dégradation des routes et de l'environnement du Kivu afin de limiter les incidences de l'afflux des réfugiés. Il a été abandonné à cause des conflits dans la région du Kivu en 1996.
- Le programme de réinsertion des refoulés du Shaba au Kasai visait à l'organisation de la production et de la distribution des semences aux bénéficiaires via des ONG européennes travaillant avec des ONG locales, entre novembre 1994 et juillet 1996.
- Le programme d'appui à la réhabilitation a été décidé en octobre 1995 pour une période de quatre ans avec un montant de 90 MECUS.
- Programme de soutien technique et financier à l'organisation d'élections démocratiques. Ce programme - de 30 MECUS - a été identifié lors de la période de transition et sa mise en œuvre était en discussion avec les autorités congolaises en janvier 1998. Le but était de participer à un soutien au recensement des électeurs et par la suite d'appuyer la préparation d'un référendum constitutionnel.³³

La plupart de ces projets de réhabilitation ont été interrompus ou abandonnés à cause de la guerre en RDC. C'est en tout cas un exemple des difficultés de mise en œuvre des instruments classiques de la Convention de Lomé dans des situations d'instabilité et de conflits.

Le ralentissement de la coopération

Sur la base de ce qui est prévu dans la résolution du 28 novembre 1991, la Communauté a pris un certain nombre de mesures ralentissant le rythme de la coopération, soit en reportant la signature de certaines conventions de financement à cause des évolutions graves dans le domaine des droits de l'homme ou de la démocratisation ; soit en refusant de donner suite à des initiatives du partenaire, ou en ajournant de nouveaux projets.

Ainsi en 1993, la Commission européenne a décidé de suspendre des nouveaux projets concernant le Malawi, à l'exception des projets à caractère humanitaire et relatifs à l'aide aux réfugiés, ainsi que ceux dont la mise en œuvre était déjà en cours ; ceci en conformité avec les conclusions du groupe consultatif sur le Malawi de mai 1992 qui a constaté que le gouvernement de ce pays n'a pu présenter aucun progrès dans les domaines des droits de l'homme et de la gestion publique.

³³ Comité de Liaison des ONGD, *Table Ronde sur la République démocratique du Congo. Compte rendu succinct*. Dialogue ONGD-CE sur des questions sectorielles et géographiques, Bruxelles, 12 janvier 1998.

En 1995, après le coup d'État en Sierra Leone, l'UE a suspendu le déblocage de la deuxième tranche du programme d'ajustement structurel pour ce pays.

La suspension de la coopération technique et financière

Cas extrême prévu par la résolution de 1991 et par l'article 366 bis de la Convention de Lomé IV révisée, la suspension de la coopération n'est pas absolue dans la mesure où l'aide humanitaire et l'aide d'urgence qui profitent aux couches les plus vulnérables de la population continuent d'être maintenues.

En 1991-1992, l'UE a décidé de suspendre l'aide pour Haïti, le Soudan et le Zaïre (actuelle RDC).

- *Haïti* : le 30 septembre 1991, le Président Aristide, élu démocratiquement en février 1991, est renversé par un coup d'État des forces armées. Le 3 octobre 1991, la Communauté et ses États membres condamnent avec force le coup d'État et décident immédiatement de suspendre l'aide communautaire à l'exception de l'aide humanitaire et d'urgence à l'égard de ce pays. D'où le blocage de la coopération financière et technique. Au moment où ont lieu les événements, le programme indicatif de Lomé IV était en cours de négociation avec les autorités légitimes. En conséquence, il n'a pas été signé.
- *Soudan* : la Commission avait décidé, avant l'adoption de la résolution de novembre 1991, de ne pas entreprendre l'exercice de programmation indicative de Lomé IV. Cette position a été maintenue et a impliqué aussi le gel des transferts au titre du Stabex.
- *Zaïre* (actuelle RDC) : l'UE a décidé de suspendre sa coopération financière et technique le 22 janvier 1992. À l'initiative de la Commission européenne, les programmes de coopération de la Communauté et de ses États membres avec ce pays, à l'exception de l'aide humanitaire (interprétée au sens large), ont été suspendus en vertu de l'article 5 de la Convention de Lomé IV bis. Ceci a eu plusieurs effets, notamment l'impossibilité d'utiliser les différents instruments prévus par la convention et celle de signer le PIN pour le 7^e FED (Lomé IV) dont la dotation s'élevait à 170 MECUS. Par ailleurs, la RDC n'est pas bénéficiaire d'une allocation au titre du 8^e FED. D'ailleurs celle-ci n'a pas encore ratifié la Convention de Lomé IV bis.

En 1994, l'UE a étendu l'embargo vis-à-vis du Soudan au transfert d'équipement sur proposition du Parlement européen. Par ailleurs, l'UE a décidé de suspendre toute coopération militaire et toute aide à la balance des paiements en faveur de la Gambie et a procédé à l'examen, cas par cas, des nouveaux projets, ceux destinés à venir en aide aux plus démunis étant maintenus.

En 1995, l'UE a décidé de suspendre la coopération avec les pays suivants :

- *Niger* : suite au coup d'État de janvier 1996, l'UE a décidé de suspendre l'application de la Convention de Lomé à l'encontre du Niger, et ce, sur base de l'article 366 bis de Lomé IV bis. Il s'agit là de la première utilisation de la nouvelle clause de la convention.
- *Nigeria* : à la suite de la dégradation de la situation politique et de la détérioration de la situation des droits de l'homme, notamment après l'exécution de l'écrivain Ken Saro Wiwa et de huit autres dirigeants de la minorité Ogoni, le 9 novembre 1995, l'UE a adopté une position commune relative au Nigeria sur la base de l'article J.2 du traité de l'UE. Cette position commune impose un embargo sur les armes et l'équipement militaire, prévoit des restrictions à la délivrance des visas aux membres du régime nigérian ainsi qu'à leurs familles et suspend la coopération au développement en faveur du Nigeria. Le 4 décembre 1995, l'UE a adopté une deuxième position commune qui prévoit l'interruption de tous les contacts dans le domaine sportif, l'expulsion de tout le personnel militaire attaché aux représentations diplomatiques nigérianes dans les États membres et le rappel du personnel militaire attaché aux représentations diplomatiques des États membres au Nigeria. Le 16 décembre 1996, le PE a adopté une résolution condamnant l'exécution de M. Saro

Wiwa. Il a demandé en même temps au Conseil et à la Commission européenne d'envisager l'instauration d'un embargo sur le pétrole.

- *Rwanda* : après les événements de Kibeho en avril 1995, l'UE a décidé de suspendre son assistance au développement. À l'issue d'une mission à haut niveau et après la signature d'un mémorandum d'aide entre l'UE et le président du Rwanda, le 8 juillet 1995, la Commission a décidé de lever la suspension de l'aide à ce pays, compte tenu des circonstances et des engagements pris par le gouvernement rwandais.
- *Togo* : suite aux irrégularités constatées par les observateurs de l'UE aux élections présidentielles de juin 1998, l'UE a décidé de suspendre sa coopération avec le Togo et d'engager des consultations avec le gouvernement togolais sur base de l'article 366 bis de Lomé IV bis. Les procédures sont en cours au moment de la rédaction de ce rapport mais, au stade actuel, il semble que l'UE ne soit pas satisfaite des explications du Togo. D'où la suspension éventuelle de la coopération avec ce pays.

Les embargos commerciaux

Non prévue par la résolution de 1991, la sanction la plus complète recouvre également les embargos commerciaux. En 1993, l'UE a décidé deux embargos commerciaux suite à des résolutions des Nations unies : l'un vis-à-vis de l'Angola, décidé par le conseil des Communautés européennes en octobre 1993 et visant à interdire la vente ou la fourniture de produits pétroliers à l'UNITA, l'autre envers Haïti, décidé en juin, suspendu après les accords intervenus et réinstauré en octobre 1993³⁴.

En 1994, les mesures d'embargo décrétées contre Haïti en 1993 ont été maintenues et renforcées jusqu'au retour du Président Aristide. Depuis le retour de celui-ci, un vaste programme de réhabilitation a été lancé par l'UE, ainsi que la reprise des différents instruments de la coopération

La nomination d'un envoyé spécial de l'UE

Celle-ci ne constitue pas en soi une sanction, mais c'est un des moyens que peut mettre en œuvre l'UE en cas de violations persistantes des droits de l'homme dans un pays ou dans un ensemble de pays. Le rôle d'un envoyé spécial est principalement de mener et de coordonner des démarches diplomatiques et politiques en vue d'une solution pacifique à un conflit ou à une crise grave dans un État ou une région donnée. C'est dans ce cadre que l'UE a nommé, en 1996, un envoyé spécial en Afrique des Grands Lacs, en la personne de monsieur l'ambassadeur Aldo Ajello.

Entre mesures positives et négatives : l'impasse de la coopération

L'examen de situations des États politiquement fragiles et celui des politiques et des réponses concrètes mises en œuvre par la Commission européenne dans la coopération avec lesdits pays révèle l'existence d'un champ de plus en plus large où les instruments de la Convention de Lomé sont inopérants. C'est une « zone grise » où les décisions sont prises au coup par coup, suite, entre autres, à la part d'incertitude dans ce type de situations. Ce sont des « mesures attentistes ». Ainsi peut-on parler d'impasse de la coopération pour traduire ce paradoxe qui réside dans le ralentissement ou l'arrêt de facto de la coopération mais sans qu'aucune décision légale ne le confirme.

C'est le cas de certaines mesures négatives récapitulées plus haut, telles que la modification du contenu de la coopération ou le « manque de zèle » dans la mise en œuvre de la coopération. On se trouve là dans la situation d'une coopération bloquée par une mauvaise volonté politique de l'État partenaire ou par une absence de consensus sur la position à adopter au sein des États membres de l'UE. Par ailleurs, des stratégies ont également été développées pour faire face à des situations d'absence d'État ou de fragilité de celui-ci sans qu'il y ait nécessairement volonté de sanctionner un gouvernement.

³⁴ *Rapport de la Commission au Conseil et au PE sur la mise en œuvre en 1993 de la résolution du 28/11/1991 sur les droits de l'homme, op.cit., p.23.*

À titre indicatif, on peut citer quelques pratiques dans ce genre de situations :

- Suspension de facto de la coopération suite à l'impossibilité de travailler. Deux exemples : la République du Congo (Brazzaville) pendant la guerre civile de 4 mois en 1997 et le Rwanda pendant le génocide des Tutsis d'avril-juillet 1994.
- Gel de la coopération sans suspension officielle de l'aide. Ce fut le cas de la Guinée équatoriale en 1994.
- Coup d'État militaire et suspension de facto mais sans décision officielle. Le Burundi (après le coup d'État de juillet 1996 et l'embargo décrété par les pays voisins) et la Sierra Léone de 1997 constituent deux exemples récents.
- Coopération mise en œuvre par la Commission européenne sans traiter avec les autorités car inexistantes : cas du Liberia entre 1991 et 1997 et celui de la Somalie depuis 1990.
- Refus de donner suite à des initiatives du partenaire. Nous avons recueilli des informations selon lesquelles cette pratique est surtout courante à l'égard des pays « non-coopératifs », c'est-à-dire qui ne reconnaissent pas la légitimité des conditionnalités politiques de l'UE.

Une innovation dans la coopération avec les pays politiquement fragiles réside dans l'expérience d'une coopération mise en œuvre par la Commission européenne à la demande des autorités nationales du Liberia depuis les élections de 1997. En effet, pendant la guerre civile de 1991 à 1997, la Commission s'était substituée à l'ordonnateur national du Liberia pour mettre en œuvre des programmes d'aide d'urgence et de réhabilitation. Les autorités élues en 1997 ont demandé à la Commission européenne de poursuivre l'exécution des projets de réhabilitation ; ce qu'elle a accepté. Ces projets sont financés sur des fonds d'aide humanitaire, de la ligne budgétaire réhabilitation ou de l'aide programmable accordée au Liberia.

À un niveau moins extrême que celui de la substitution à l'ordonnateur national dans le cadre du FED, on remarque l'utilisation par la Commission européenne d'instruments unilatéraux, c'est-à-dire financés par le budget communautaire, pour faire face à des situations où le FED, notamment dans sa partie programmable, ne peut pas faire face. Il s'agit d'actions ponctuelles comme celles décrites au point 2.1, mais également de programmes de réhabilitation visant à remettre en place des structures dans des pays ayant traversé des crises majeures.

Bilan des réponses aux dysfonctionnements

Quel bilan peut-on dresser des diverses mesures mises en œuvre par l'UE pour faire face aux dysfonctionnements graves qui ont touché ou qui touchent certains États ACP ?

D'abord des *actions positives*. Celles-ci ont des effets positifs parce que, d'une part, elles consolident le processus de transition démocratique là où il a commencé, et d'autre part, elles permettent d'atténuer les conséquences néfastes des sanctions, en particulier dans les pays que nous avons qualifiés de « non coopératifs ». Toutefois, la portée de ces actions est très limitée. En effet, les ressources financières qui leur sont destinées ne sont pas importantes alors que les demandes sont nombreuses et viennent non seulement des ACP mais aussi de tous les autres pays en développement. Autrement dit, « les instruments de l'Initiative européenne pour la démocratie et la protection des droits de l'homme n'offrent pas une très grande marge, étant donné que, par rapport au nombre de pays concernés, ils ne disposent que d'un petit budget »³⁵.

³⁵ Rapport de la Commission au Conseil et au PE sur la mise en œuvre en 1995 de la résolution du 28 novembre 1991 sur les droits de l'homme,op.cit., p.6.

Selon le même rapport en outre, la plus grande part du budget va aux pays d'Amérique latine qui compte pourtant moins de pays par rapport aux 71 États ACP.

Ensuite des *actions négatives ou sanctions*. Celles-ci sont souvent des mesures *a posteriori* : le débat émerge quand les violations flagrantes des droits de l'homme ou l'arrêt du processus de démocratisation ont déjà eu lieu. D'où deux effets néfastes : d'une part, le mal est déjà fait, et, d'autre part, les mesures de rétorsion, en cas de suspension de la coopération ou d'embargo, par exemple, sanctionnent plus les populations civiles que les gouvernements, même si les aides humanitaires et d'urgence sont normalement maintenues. C'est pourquoi il est indispensable de mettre en place des stratégies opérationnelles de prévention et de détection des dysfonctionnements des États. À ce propos, des réflexions sont en cours au sein de l'UE sur la problématique de la prévention des conflits en Afrique³⁶. Il serait toutefois souhaitable que les États africains, qui sont concernés au premier chef, participent au débat et à la recherche de stratégies adéquates dans ce domaine.

Une question sous-jacente à la lecture des mesures négatives est celle de leur efficacité : favorisent-elles des changements dans les pays où elles sont mises en œuvre ou non ? La réponse n'est pas aisée puisque les situations ne sont jamais identiques. Mais on peut émettre l'hypothèse que leur impact réel est mitigé eu égard à la situation de la plupart des pays contre lesquels l'UE a pris des sanctions depuis 1991 (voir le point 2.2 ci-dessus). Dès lors, il est capital de concevoir des stratégies alternatives ou d'examiner les obstacles qui freinent l'efficacité de ces mesures.

Enfin, l'examen des mesures de la « zone grise » montre que la Convention de Lomé contient des rigidités qui rendent difficile sa mise en œuvre dans des pays affligés par des dysfonctionnements. La concentration de tous les pouvoirs aux mains de l'ordonnateur national constitue un exemple de ces rigidités. En effet, quand un gouvernement d'un État est instable ou illégitime pour diverses raisons, les procédures de mise en œuvre de la convention, qui sont par ailleurs complexes et longues, sont de facto suspendues.

Options pour un renforcement du partenariat ACP-UE

L'analyse des politiques et des pratiques mises en œuvre dans le cadre de la coopération ACP-UE sous les quatre conventions de Lomé met en évidence un certain nombre d'aspects qui devraient être revus et corrigés si l'on veut rendre le partenariat ACP-UE plus efficace. En guise de conclusion à cette étude rétrospective, nous pouvons énoncer quelques pistes de réflexion susceptibles de contribuer au renforcement de ce partenariat.

Renforcer et approfondir le dialogue politique ACP-UE

Au niveau de la conception des politiques, il apparaît que la plupart des initiatives viennent de l'UE et que la visibilité du groupe ACP dans ce débat politique n'est pas très grande. À ce propos, il convient de renforcer et d'approfondir le dialogue politique entre l'UE et les gouvernements ACP, comme cela a été demandé par les ministres des affaires étrangères des pays ACP qui préconisent une définition en commun des concepts de démocratie, d'État de droit, de respect des droits de l'homme et de bonne gouvernance³⁷. Dans cette perspective, le respect des engagements mutuels remplacerait le système des conditionnalités qui régit actuellement la pratique de la coopération ACP-UE.

³⁶ Voir *Communication de la Commission au Conseil: « L'UE et le problème des conflits africains: le rétablissement de la paix, la prévention des conflits et au-delà »*, SEC(96)332, Bruxelles, le 6/3/1996.

³⁷ Déclaration des ministres des affaires étrangères des pays ACP, Bruxelles, 27 septembre 1998, ACP/25/030/98.

Ouvrir le partenariat à de nouveaux acteurs

Pour renforcer le partenariat ACP-UE, il semble important de l'ouvrir à d'autres acteurs, notamment aux différentes composantes de la société civile (ONG, syndicats, représentants du secteur privé, etc.). Ainsi tous les acteurs pourraient être impliqués dans la définition des politiques, dans la gestion et dans l'évaluation du partenariat. La complémentarité et la recherche des synergies entre les différents acteurs seraient alors les piliers d'un réel développement basé sur la participation de tous. On éviterait par ailleurs la tendance, stérile, qui consiste à opposer l'État à la société civile alors qu'ils sont dans une relation d'interdépendance³⁸.

Définir les critères clairs d'évaluation de la performance

Une définition claire des critères de performance (politique, institutionnelle, économique et sociale) est indispensable pour mieux gérer les différentes politiques de la coopération ACP-UE. En effet, une traduction opérationnelle de ces dernières est indispensable afin d'éviter le risque de déconnexion entre les objectifs et les pratiques ; comme ce fut le cas par le passé. En outre, ces critères guideraient ceux qui doivent évaluer les performances des États ou qui prennent des sanctions en cas de violations persistantes de certains principes de base du partenariat. Ils constitueraient le contrat entre les partenaires.

Rendre les instruments de la coopération plus flexibles

Compte tenu des « rigidités » actuelles de certains instruments de la Convention de Lomé et des besoins de la majorité des populations dans les pays politiquement fragiles, il serait utile de rendre flexible ces instruments. Dans ce cadre, il est souhaitable de rendre les procédures de leur gestion plus transparentes, notamment en ce qui concerne le FED, pour les adapter à la diversité des acteurs du développement (gouvernement, ONG et autres composantes de la société civile) et des problèmes résultant des dysfonctionnements des États. Ce dernier point exigerait sans doute d'accorder plus de marges d'appréciation aux représentants de l'UE sur le terrain afin qu'ils puissent moduler les programmes en cas de besoin sans devoir passer par l'autorisation de Bruxelles. Il s'agirait en fait de décentraliser la prise de certaines décisions vers les délégations de l'UE dans les États ACP.

Mener une politique plus cohérente au niveau de l'UE

Pour renforcer l'efficacité des actions mises en œuvre par l'UE en vue de promouvoir les droits de l'homme et les principes démocratiques dans les ACP, il faut agir sur deux niveaux complémentaires : au niveau de la coordination et de la cohérence de la politique extérieure de l'UE et de ses États membres, d'une part, et de l'UE et d'autres bailleurs de fonds, d'autre part. Des consultations et des initiatives sont prises aujourd'hui pour tenter de coordonner la politique de l'UE et de ses États membres à l'égard des pays politiquement fragiles. Mais des exemples montrent que les défis à relever restent nombreux.

Adopter une vision à long terme dans la gestion des crises

Une part importante des moyens disponibles dans la coopération avec les États ACP politiquement fragiles est absorbée par l'aide humanitaire et d'urgence. En effet, des crises et des conflits de plus en plus nombreux éclatent dans certains pays depuis les années 1990. C'est pourquoi il est utile de concevoir des stratégies cohérentes dans la gestion des crises.

³⁸ P. Sebahara, Réflexions sur la société civile, *Le Courrier ACP-UE*, n° 170, juillet - août 1998, p. 95-96.

Deux pistes à ce propos. Primo, des programmes qui y sont développés doivent s'inscrire dans une vision à moyen et long termes. Secundo, la gestion d'une crise doit servir de leçon pour l'avenir. Par conséquent, tout doit être mis en œuvre pour détecter les facteurs générateurs des dysfonctionnements pour mieux les gérer par la suite.

Il faut souligner que la plupart des États politiquement fragiles sont des sociétés où des réformes structurelles sur le plan politique, économique et social ont lieu simultanément³⁹. D'où parfois des bouleversements qui peuvent conduire à la désintégration des États. C'est à ce niveau que la gestion des crises dans une vision à long terme s'avère fondamentale car elle permet d'éviter des solutions « faciles » à court terme mais qui n'empêchent pas la répétition des crises à long terme. Par conséquent, des actions entreprises pour améliorer le continuum entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement doivent être maintenues et renforcées. En effet, une gestion souple et flexible des processus de crises s'avère indispensable.

³⁹ P. Sebahara, La transition culturelle en Afrique, *Le Courrier ACP-UE*, n° 167, janvier - février 1998, p. 81-83.

Bibliographie

Le Courrier ACP-UE, (31), mars 1975. Numéro spécial: Lomé I.

Le Courrier ACP-UE, (58), novembre 1979. Numéro spécial: Lomé II.

Le Courrier ACP-UE, (89), janvier - février 1985: Numéro spécial: Lomé III.

Le Courrier ACP-UE, (120), mars-avril 1990: Numéro spécial: Lomé IV.

Le Courrier ACP-UE, (155), janvier-février 1996: Numéro spécial: Lomé IV révisée.

ACP. 1997. *La déclaration de Libreville adoptée par le premier sommet des chefs d'Etat et de gouvernement ACP*. Libreville: S.n.

ACP. 1997. *Déclaration des ministres des affaires étrangères des pays ACP*. (ACP/25/030/98). Bruxelles: S.n.

ACP. 1998. *Mandat de négociation du Groupe ACP*. (ACP/28/028/98Rév.2 Nég.). Bruxelles: S.n.

BATTESTI, I. 1998. Le Fonds européen de développement . *L'Européen*, (12).

BIJL, J., J. BOSSUYT, et T. LAND. 1998. *Quel cadre institutionnel pour le développement local? L'expérience du Mali et du Burkina Faso*. (Document de travail 58). Maastricht: ECDPM.

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). Maastricht: ECDPM.

COMITE DE LIAISON DES ONGD. 1998. *Table ronde sur la République Démocratique du Congo: compte-rendu succinct*. Bruxelles: Comité de Liaison des ONGD.

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES. 1983. *Les droits de l'homme et la Convention de Lomé: rapport des événements et de l'évolution de la doctrine*. Bruxelles: Commission européenne.

COMMISSION EUROPEENNE. 1991. *Communication de la Commission au Conseil et au PE sur " Droits de l'homme, démocratie et politique de coopération au développement "*. (SEC (91) 61 final). Bruxelles: Commission européenne.

COMMISSION EUROPEENNE. 1992. *Rapport de la Commission au Conseil et au PE sur la mise en oeuvre en 1991/1992 de la résolution du Conseil et de ses États membres du 28 novembre 1991 sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement*. Bruxelles: Commission européenne.

COMMISSION EUROPEENNE. 1994. *Rapport de la Commission au Conseil et au PE sur la mise en oeuvre en 1993 de la résolution du Conseil et de ses États membres du 28 novembre 1991 sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement*. Bruxelles: Commission européenne.

COMMISSION EUROPEENNE. 1995. *Rapport de la Commission sur la mise en oeuvre en 1994 de la résolution du Conseil et de ses États membres du 28 novembre 1991 sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement*. Bruxelles: Commission européenne.

COMMISSION EUROPEENNE. 1997. *Livre vert sur les relations ACP-UE à l'aube du 21ème siècle: défis et options pour un nouveau partenariat*. Bruxelles: Commission européenne.

COMMISSION EUROPEENNE. 1995. *Communication de la Commission sur la complémentarité*, 3 mai 1995. Bruxelles: Commission européenne.

COMMISSION EUROPEENNE. 1995. *Communication de la Commission sur la prise en compte des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers*. (COM(95) 216 final). Bruxelles: Commission européenne.

COMMISSION EUROPEENNE. 1995. *Communication de la Commission au Conseil et au PE sur " L'UE et les aspects extérieurs de la politique des droits de l'homme: de Rome à Maastricht et au-delà "*. (COM(95) 567 final). Bruxelles: Commission européenne.

COMMISSION EUROPEENNE. 1996. *Rapport de la Commission sur la mise en oeuvre en 1995 de la résolution du Conseil et de ses États membres du 28 novembre 1991 sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement*. Bruxelles: Commission européenne.

COMMISSION EUROPEENNE. 1996. *Communication de la Commission au Conseil sur " L'Union européenne et le problème des conflits africains: le rétablissement de la paix, la prévention des crises et au-delà "*. Bruxelles: Commission européenne.

COMMISSION EUROPEENNE. 1996. *Communication de la Commission au Conseil et au PE sur les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD)*. Bruxelles: Commission européenne.

COMMISSION EUROPEENNE. 1998. *Communication de Commission au Conseil et au PE sur "démocratisation, État de droit, respect des droits de l'homme et bonne gestion des affaires publiques: les enjeux du partenariat entre l'UE et les ACP"* (COM(98)146 final). Bruxelles: Commission européenne.

COMMISSION EUROPEENNE. 1998. *Recueil commenté des ressources communautaires disponibles pour financer des actions d'ONG et d'autres organismes gouvernementaux et/ou décentralisés de la société civile dans le domaine de la coopération au développement et de l'aide humanitaire*. (DG VIII/424/98). Bruxelles: Commission européenne.

CONSEIL DE LA CE. 1991. *Résolution du Conseil et des Etats membres du 28 novembre 1991 sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement*. Bruxelles: Conseil de la Communauté européenne.

CONSEIL DE L'UE. 1993. *Résolution du Conseil de l'Union européenne sur les procédures de coordination des politiques*. Bruxelles: Conseil de l'Union européenne.

CONSEIL DE L'UE. 1995. *Résolution du Conseil de l'Union européenne sur la complémentarité*. Bruxelles: Conseil de l'Union européenne.

CONSEIL DE L'UE. 1996. *Règlement (CE) n° 2258/96 du Conseil de l'Union européenne relatif à des actions de réhabilitation et de reconstruction en faveur des pays en développement*. Bruxelles: Conseil de l'Union européenne.

CONSEIL DE L'UE. 1997. *Résolution du Conseil de l'Union européenne sur la cohérence des différentes politiques de l'Union européenne*. Bruxelles: Conseil de l'Union européenne.

CONSEIL DE L'UE. 1998. *Position commune du 30 mars 1998 concernant le Rwanda*. Bruxelles: Conseil de l'Union européenne.

CONSEIL DE L'UE. 1998. *Position commune du 25 mai 1998 sur les droits de l'homme, les principes démocratiques, l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques en Afrique*. *Journal officiel des Communautés européennes*, (L158).

CONSEIL DE L'UE. 1997. *Action commune adoptée par le Conseil concernant le soutien au processus de transition démocratique dans la République Démocratique du Congo*. *Journal Officiel des Communautés européennes*, (L357/1).

CORKERY, J., et A. LAND. 1997. *Réforme de la fonction publique dans le cadre de l'ajustement structurel*. (Notice de gestion des politiques de développement 7). Maastricht: ECDPM.

CORKERY, J., A. LAND, and D. OSBORNE. 1997. *Governance and Policy Formulation*. Maastricht: ECDPM.

DELEGATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE. 1997. *Coopération entre l'UE et la République Centrafricaine: rapport annuel 1993*. (DG VIII/288/95-FR). Bruxelles: Commission européenne.

- DELEGATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE. 1997. *Coopération entre l'UE et la République du Zaïre: rapport annuel 1996*. (DG VIII/355/97-FR). Bruxelles: Commission européenne.
- DELEGATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE. 1998. *Coopération entre l'UE et la République Démocratique du Congo: rapport annuel 1997*. (DG VIII/613/98-FR). Bruxelles: Commission européenne.
- DELEGATION OF THE EUROPEAN COMMISSION. 1997. *Co-operation between the European Union and the Republic of Kenya: annual report 1996*. (DGVIII/549/97-EN). Brussels: European Commission.
- ECDPM. 1992. *Democratisation in Sub-Sahara Africa: the search for institutional renewal: report on the ECDPM Annual Round Table*. Maastricht: ECDPM.
- ECDPM. 1996. *Au-delà de Lomé IV: pistes de réflexion sur l'avenir de la coopération ACP-UE*. (Rapport ECDPM 6). Maastricht: ECDPM.
- ECDPM. 1998. *Au coeur du débat sur l'avenir de la coopération entre l'Europe, l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique. Lomé 2000*, (8).
- ELLIS, S., and F. NKUNDABAGENZI. 1997. *Congo policy study*. Brussels: Conflict Prevention Network.
- EU COUNCIL. 1998. *Council decision of the procedure for implementing Article 366a of the fourth ACP-EC Convention*. Brussels: Council of the European Union.
- EUROPEAN PARLIAMENT. 1996. *Summary record of the mission to Kenya from 5 to 9 September 1996, by L. Plumb and P. Grau, Committee on Development and Cooperation*, Brussels: European Parliament.
- FRISCH, D. 1993. *Développement de la démocratie en Afrique et sa promotion au moyen de la coopération internationale*. Contribution au séminaire international « Culture et démocratie en Afrique au sud du Sahara », Harare, le 3/09/1993. Bruxelles: Auteur.
- FRISCH, D. 1996. *L'avenir de la Convention de Lomé: premières réflexions sur la politique africaine de l'Europe après l'an 2000*. (Notice de gestion des politiques de développement 11). Maastricht: ECDPM.
- FRISCH, D. 1998. *La promotion des droits de l'homme par la coopération internationale*. Contribution au colloque « Eduquer et former pour les droits de l'homme », Bordeaux, 2-3 octobre 1998. Bruxelles: Auteur.
- GALAND, P., et G. LEFEVRE. 1996. *La coopération belge au développement: aide ou business?* Bruxelles: Éditions EVO.
- GEMDEV. 1998. *La Convention de Lomé en questions*. Paris: Karthala.
- GUEYE, B., et D. FALL. 1997. *Pour une bonne gestion de l'aide de l'Union européenne aux États ACP*. (Document de travail 40). Maastricht: ECDPM.
- HEINZ, W., H. LINGNAU, et P. WALLER. 1995. *Évaluation des mesures positives de la CE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (1991 - 1993)*. Berlin: Institut allemand de développement.
- 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). Maastricht: ECDPM.
- Agence Europe. 1986. *La déclaration des Douze du 21 juillet 1986 sur les droits de l'homme dans le cadre de la coopération politique européenne*. Bruxelles: Agence Europe.
- LEHTINEN, T. 1997. *Economic and political conditionality in the EU-ACP development cooperation*. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs.
- LEMESLE, R.-M. 1995. *La Convention de Lomé: principaux objectifs et exemples d'actions 1975-1995*. Paris: Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes.
- MARANTIS, D.J. 1994. *Human rights, democracy, and development: the European Community model*.

Harvard Human Rights Journal, 7(Spring).

MONKAM, A. 1997. *Les dimensions politiques du futur partenariat: comment promouvoir droits de l'homme, démocratie et gouvernance*. (Document de travail 41). Maastricht: ECDPM.

PIZA, E., and R. KINNEAR. 1998. *Evaluation of the implementation of the budget lines B7-3210 "Assistance to Rehabilitation Programmes in Southern Africa" and B7-6410 "Rehabilitation in all Developing Countries, ACP Section", financial years 1994-1995-1996-1997*. Moreton-in-Marsh: S.n.

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). Maastricht: ECDPM.

RANDEL, J., and T. GERMAN (eds.). 1997. *The reality of Aid 1997/8*. London: Earthscan.

RUGUMAMU, S.M., and R. MHAMBA. 1997. *Merit criteria for aid allocation: Tanzanian perspectives on EU-ACP partnership proposals*. (Working Paper 50). Maastricht: ECDPM.

SEBAHARA, P. 1998. La transition culturelle en Afrique. *Le Courrier ACP-UE*, (167).

SEBAHARA, P. 1998. Réflexions sur la société civile. *Le Courrier ACP-UE*, (170).

UNION EUROPEENNE. 1998. *Directives de négociation d'un accord de partenariat pour le développement avec les États ACP*. Bruxelles: Union européenne.