

Occasional Paper

n° 58 ^{Mai 2005}

Roland Sourd

L'Union et l'Afrique subsaharienne : quel partenariat ?

*Institut d'Etudes
de Sécurité de
l'Union européenne
43 avenue
du Président Wilson
F-75775 Paris cedex 16
tél. : + 33 (0) 1 56 89 19 30
fax : + 33 (0) 1 56 89 19 31
e-mail: institute@iss-eu.org
www.iss-eu.org*



En janvier 2002, l'Institut d'Etudes de Sécurité (IES) est devenu une agence autonome de l'Union européenne, basée à Paris. Suite à l'Action commune du 20 juillet 2001, il fait maintenant partie intégrante des nouvelles structures créées pour soutenir le développement de la PESC/PESD. L'Institut a pour principale mission de fournir des analyses et des recommandations utiles à l'élaboration de la politique européenne. Il joue ainsi un rôle d'interface entre les experts et les décideurs à tous les niveaux.

Les Occasional Papers sont des essais que l'Institut juge approprié de diffuser, en vue de contribuer au débat sur les questions d'actualité concernant la sécurité européenne. Ils résultent normalement de recherches effectuées par les boursiers de l'Institut, de contributions préparées par des experts extérieurs ou des projets de recherche collectifs organisés par l'Institut (ou avec son soutien). Ils reflètent la position des auteurs, indépendamment de celle de l'Institut.

Ces Occasional Papers sont annoncés dans le Bulletin de l'Institut et peuvent être obtenus, sur simple demande, dans la langue utilisée par l'auteur – français ou anglais. Ils peuvent également être consultés sur le site Internet de l'Institut : www.iss-eu.org.

Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne
Paris

Directeur: Nicole Gnesotto

ISBN 92-9198-072-2
ISSN 1608-5000

© Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne 2005. Tous droits réservés. Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays

Roland Sourd

L'Union et l'Afrique subsaharienne : quel partenariat ?



Diplômé de l'Université Paris II Panthéon Assas et ancien élève du Cycle supérieur d'Études européennes de l'Institut d'Études politiques de Paris, Roland Sourd achève, sous la direction du Professeur Claude Blumann, la rédaction d'une thèse de doctorat consacrée à la politique de coopération au développement de l'Union européenne. Il assure par ailleurs les fonctions d'Attaché temporaire d'enseignement et de recherche à l'Université Paris Nord.

Sommaire

Résumé	3
1 Introduction	5
2 L'appui du nouveau régime commercial ACP-UE au régionalisme africain	13
2.1 <i>Le renouvellement du régime commercial UE-ACP par les Accords de partenariat économique</i>	15
2.2 <i>Les défis de la réciprocité et du traitement différencié</i>	17
2.3 <i>La nécessité d'une vision globale et politique des Accords de partenariat économique</i>	21
3 Le renforcement de la dimension politique du partenariat	25
3.1 <i>Un partenariat fondé sur un dialogue politique renforcé</i>	28
3.2 <i>Un partenariat conditionné par les éléments essentiels et fondamentaux</i>	29
3.3 <i>La nécessité d'un meilleur investissement dans le dialogue politique</i>	31
4 La programmation stratégique de l'aide au développement	35
4.1 <i>Une programmation pluriannuelle et stratégique</i>	36
4.2 <i>Une programmation fondée sur les besoins et les résultats</i>	39
4.3 <i>La nécessité d'un soutien constructif à la démocratie et au respect des droits fondamentaux</i>	40
5 Pour un plus fort engagement : une représentation politique permanente et régionale de l'UE	45
5.1 <i>Le rayonnement</i>	47
5.2 <i>La cohérence</i>	48
5.3 <i>La coordination</i>	49
a Annexes	53
<i>Sigles</i>	53

Depuis le début des années 1990, l'Union poursuit un objectif ambitieux aujourd'hui défini par la Stratégie européenne de Sécurité : contribuer à un monde meilleur. La région du monde à la fois la plus pauvre et la plus sujette à la violence est celle avec laquelle le projet européen entretient une relation datant de ses origines et dont le destin a longtemps été façonné par ses Etats membres : l'Afrique subsaharienne. Parmi la panoplie des instruments au service de l'Union pour contribuer à l'objectif premier de la sécurité qu'elle s'attribue sur la scène internationale, la conjugaison de ses compétences communautaires en matière de commerce et de coopération au développement apparaissent comme de puissants leviers à même d'influer sur les facteurs économiques et politiques qui déterminent les montées de violence auxquelles se heurte le développement des sociétés africaines.

Le lien entre le développement de ces sociétés et leur sécurité est de plus en plus reconnu et il ne fait pas de doute qu'il doit encore être renforcé, car seule une politique étrangère ambitieuse est en mesure d'offrir le contexte nécessaire à la réduction de la pauvreté, et seule une politique de développement cohérente et efficace, centrée sur la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la gouvernance, peut contribuer durablement à la sécurité de l'Afrique. L'examen de la conjugaison des instruments communautaires, réunis par l'accord de partenariat UE-ACP signé à Cotonou, révèle de nombreuses opportunités permettant de contribuer à la stabilité structurelle de l'Afrique subsaharienne.

Cet accord de partenariat repose sur deux piliers principaux, la coopération économique et commerciale et la coopération technique et financière, auxquels est venue s'adjoindre une forte dimension politique dépassant largement le cadre traditionnel de la coopération au développement. Chacune de ces trois dimensions révèle de nombreuses opportunités. Ces trois piliers permettent à l'Union de renforcer considérablement les projets d'intégration régionale, de mener un dialogue politique constructif et approfondi selon les formes, sur les sujets et à l'échelle qu'elle souhaite, mais aussi de programmer son aide de manière stratégique et efficace. Pourtant les négociations des accords de partenariat économique semblent n'être gouvernées à ce jour que par leurs dimensions commerciales et celles-ci suscitent de nombreuses inquiétudes. Le dialogue politique n'a pas trouvé à s'appliquer en tant qu'instrument positif et constructif de l'influence européenne mais semble se limiter, comme par le passé, à un examen paralysant du respect des conditionnalités. Enfin, si l'aide a pu devenir un instrument stratégique grâce aux considérables efforts menés pour simplifier les instruments et développer le cadre des Documents stratégiques pays (DSP), l'objectif affiché lors du Conseil européen de Barcelone d'une

aide au développement atteignant 0,39% des PIB nationaux apparaît encore bien éloigné des objectifs du millénaire et des 0,7% définis dans le cadre des Nations unies. Si l'accord de Cotonou offre ainsi de nombreuses opportunités et répond à la majorité des faiblesses des Conventions de Lomé, il demande encore, pour se déployer avec toute l'efficacité pour laquelle il a été conçu, un engagement politique et matériel plus fort.

Ces objectifs ne sauraient par ailleurs être atteints sans que l'Union ne réponde à plusieurs des défis auxquels se heurte toujours le développement de sa capacité internationale. Ces défis nous semblent résider dans la nécessité d'un plus fort rayonnement et ainsi d'une plus grande influence de l'Union, dans la nécessité d'une cohérence dans la définition comme dans la représentation des actions de l'Union et enfin dans une plus forte coordination de l'action des Etats membres. La création tant attendue du poste de Ministre des Affaires étrangères de l'Union contribuera grandement à surmonter ces trois défis. Mais la plus-value de la nature inter-institutionnelle de sa mission ne saurait porter tous ses fruits sans être efficacement transposée dans l'action et la représentation de l'Union sur le terrain. Nous explorerons à cette fin la voie d'une représentation politique permanente de l'Union en Afrique, qui procéderait d'une fusion des compétences d'un envoyé spécial du Haut Représentant et d'un chef de délégation de la Commission. Si l'Union ne semble pas avoir les moyens de développer les capacités nécessaires à l'échelle nationale, pourtant les seules à même de se mesurer aux défis du développement et de la stabilité de l'Afrique, nous explorerons l'opportunité d'une représentation de cette nature à l'échelle de la région qui aurait vocation à structurer l'action de l'ensemble des délégations sous sa coupe. Cette solution nous semble à même de contribuer efficacement à une utilisation optimale des opportunités de l'accord de Cotonou mais aussi de relever les défis de la capacité européenne, qui peuvent toujours se résumer à la règle dite des trois C – coordination, complémentarité, cohérence – à laquelle il conviendrait sans conteste d'ajouter, d'un point de vue politique, le rayonnement.

Introduction

«*En l'absence de sécurité, au sens le plus large du terme, les objectifs du millénaire resteront hors de portée pour des millions de pauvres. Et en l'absence de développement, la sécurité ne saurait être durable.*»¹

Le temps du malheur. Cet extrait de la déclaration finale de la dernière réunion annuelle des Ministres de la coopération pour le développement de l'OCDE, témoigne à nouveau de la reconnaissance générale du lien étroit, voire fondamental, existant entre développement et sécurité. Les millions de pauvres visés par cet extrait vivent pour la grande majorité d'entre eux en Afrique subsaharienne dont la sécurité et le développement se heurtent depuis le début de la décennie 1990 à de multiples formes de crises politiques. Les affrontements indirects de la guerre froide n'ont pas laissé place à l'ère de paix, de démocratie et d'essor économique tant attendue au lendemain de la chute du mur de Berlin. Un cycle de violence, de guerres et d'instabilités chroniques s'est au contraire abattu sur la région la plus pauvre du monde. On dénombre ainsi en Afrique, depuis 1970, pas moins de 30 conflits armés. La plupart de ces conflits se sont révélés des conflits dits de troisième type, tant ils échappent aux lois du genre. Conflits de basse intensité, internes ou locaux, ils n'en ont pas moins eu, par effet de débordement, de très fortes implications régionales. Ces conflits ont condamné une grande partie de l'Afrique à la marginalisation et au sous-développement. L'Afrique est le seul continent à avoir régressé depuis une génération, elle compte aujourd'hui 30 des 34 pays au plus faible indice de développement humain et l'espérance de vie y dépasse à peine les 40 ans.

Comptant près de 13% de la population mondiale, elle représente à peine plus de 1% du commerce mondial. Ses 800 millions d'habitants n'ont en 2002 pas produit plus de richesse que l'Espagne et le PIB global de la région a été trois fois inférieur à celui de la France. Les conflits qui ravagent ce continent depuis le début de la décennie 1990 se sont révélés particulièrement coûteux en termes de vies humaines comme d'infrastructures et n'ont cessé de mettre en question la capacité de régulation de la communauté internationale. En 1996, 14 des 53 pays d'Afrique étaient en proie à un conflit armé. On estime que le seul Congo Kinshasa a connu lors de la décennie 1990 plus de 3 millions de morts, que le génocide du Rwanda en 1994 a décimé près d'un million de personnes, que 200 000 Hutus ont perdu la vie dans la jungle de l'ex-Zaïre en seulement quelques mois de l'année 1997. Et à ces centaines de milliers de morts doivent s'ajouter encore des centaines de milliers de personnes déplacées, en proie à la famine, à la violence et aux épidémies. Depuis 19 mois, c'est au tour du Soudan, en guerre civile depuis près de 20 ans, d'occuper à nouveau le devant de l'actualité internationale. Les Nations unies estiment, depuis le début de la crise dans la région du Darfour, le nombre de morts compris entre 30 000 et 50 000, le nombre de déplacés à plus de 1,4 millions dont 200 000 réfugiés au Tchad voisin, sans qu'une fois encore, la communauté internationale n'ait été à même de réagir.

Car les outils classiques de la diplomatie se sont révélés impuissants dans la plupart de ces cas. La réaction de la communauté internationale à ces conflits fut systématiquement trop réactive. En se contentant de réagir après le

¹ Déclaration adoptée par les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, 16 avril 2004, www.oecd.org

déclenchement des conflits, elle n'a pu qu'essayer d'en limiter la durée ou l'impact, le plus souvent en vain. Mais, si la fin du monde bipolaire a privé ce sous-continent de son rôle stratégique et laissé le champ libre à l'expression de ces multiples tensions, elle a également permis de modifier la manière de les envisager et de concevoir la sécurité. Ce tournant majeur a permis à chacun de reconnaître le lien évident entre la montée de la violence, le sous-développement et la mauvaise gouvernance, et ainsi le lien entre la sécurité et les instruments de coopération au développement. Car les processus qui conduisent une société à se déchirer sont des processus de long terme que des plans de paix ne sauraient résoudre. Faut-il avoir su traiter les inégalités de distribution des richesses, la rareté et l'accès inéquitable aux ressources naturelles, la pauvreté, les discriminations, certaines tensions ethniques et religieuses, les querelles de frontière et surtout la désorganisation, la faiblesse et l'inefficacité des modes de gouvernement, ces sociétés en viennent à se déchirer sans que la communauté internationale ne puisse plus offrir de solution durable. Plus de dix ans après l'Agenda pour la paix², le concept de prévention des conflits se veut global. La prévention à long terme ou prévention structurelle entend agir en amont, à un stade précoce, en agissant sur les maux d'une société pouvant dégénérer en conflit. La prévention à court terme ou d'urgence n'a vocation à intervenir qu'en cas d'échec de la prévention à long terme afin d'empêcher les crises de durer, de dégénérer ou de se propager.

Les nouveaux enjeux de la coopération au développement. Les enjeux liés au nouveau dilemme de la

sécurité, que celui-ci s'exprime à travers les conflits internes déchirant le continent africain ou la montée du terrorisme international, ont conduit la plupart des diplomaties occidentales à s'interroger sur les racines politiques, économiques et sociales de ces turbulences et de ces entreprises de déstabilisation, et ainsi à comparer leurs politiques de développement à leurs objectifs de politique étrangère. Face au désengagement massif des Occidentaux en matière d'aide au développement après la fin de l'ère bipolaire, les nouvelles menaces liées aux Etats défaillants, aux conflits de toutes sortes et au terrorisme ont fait envisager cette aide sous un jour nouveau : éviter que des régimes inefficaces et corrompus, que la pauvreté et les inégalités touchant plus de la moitié de la population mondiale ne sèment la contestation et la terreur. Les Etats-Unis ont ainsi annoncé qu'ils multipliaient leur aide par deux à la veille de la Conférence mondiale sur le financement du développement tenue à Monterrey en 2002. L'Union européenne, considérant la prévention des conflits comme une priorité politique majeure³, a quant à elle souligné dans sa première stratégie de sécurité le rôle essentiel que doivent jouer sa politique commerciale et sa politique de coopération au développement⁴, elle a également intégré en septembre 2002 la formation « développement » du Conseil à sa formation « relations extérieures »⁵ ; enfin, elle projette de se doter d'un Ministre des Affaires étrangères qui sera également vice-président de la Commission⁶.

La question de l'autonomie de la coopération au développement vis-à-vis de la politique étrangère suscite de nombreux débats et inquiétudes⁷ au sein de l'Union comme de ses Etats membres. La première question posée par le Par-

² Rapport présenté par le Secrétaire général des Nations Unies en application de la déclaration adoptée par la Réunion au sommet du Conseil de sécurité le 31 janvier 1992.

³ Programme de l'Union européenne contre les conflits violents, adopté par le Conseil européen de Göteborg, tenu les 15 et 16 juin 2001.

⁴ Stratégie européenne de Sécurité adoptée par le Conseil européen en date du 12 décembre 2003.

⁵ Réorganisation des formations du Conseil décidée lors du Conseil européen de Séville, des 21 et 22 juin 2002. Voir notamment : Anne Simon, « La nouvelle organisation du Conseil de l'Union européenne : un recul ou une opportunité pour la coopération au développement de l'Union européenne ? » (Document de réflexion ECDPM n° 46), ECDPM, Maastricht.

⁶ Traité établissant une Constitution pour l'Europe, CIG 87/04.

⁷ S'agissant de la diversité des solutions institutionnelles adoptées par les Etats membres pour conjuguer ces deux sphères, voir notamment : Carlos Santiso, « Improving the Governance of European Foreign Aid: Development Co-operation as an Element of Foreign Policy », CEPS Working Document No. 189, October 2002.

lement européen au futur Commissaire en charge du développement, Louis Michel, fut celle du lien entre son prochain portefeuille et les autres dimensions des relations extérieures de l'Union. La réponse de l'ancien ministre belge des Affaires étrangères fut de souligner les finalités propres de la coopération au développement et la nécessité de ne pas instrumentaliser l'aide à des fins de politique étrangère. Il est en effet contraire à la vocation même de l'aide qu'elle puisse servir de moyen de pression pour infléchir une intention de vote aux Nations unies, pour permettre l'exploitation de ressources naturelles ou soustraire les ressortissants du pays concerné à la compétence d'une cour pénale internationale. La politique de coopération ne doit pas non plus être régentée par la lutte contre le terrorisme, comme elle l'a été par celle contre le communisme. Les objectifs à long terme de la réduction des inégalités Nord/Sud doivent être protégés de l'immédiateté de certains des objectifs de politique étrangère. Une politique de coopération doit se fonder sur la réduction de la pauvreté, l'insertion des pays pauvres dans l'économie mondiale et la promotion des principes politiques fondamentaux. De tels objectifs contribuant à la sécurité et à la stabilité dans le monde, cette politique constitue un puissant moyen de politique étrangère.

Responsabilité et capacité de l'Union européenne. Les raisons conduisant à considérer que l'Union européenne a un rôle et une responsabilité particulière dans la prévention des conflits en Afrique subsaharienne sont nombreuses. Les arguments humanitaires et moraux, qui sont les plus souvent avancés, sont indiscutables. Mais il faut encore considérer que l'Afrique occupe une place particulière dans le champ des relations extérieures de l'Union européenne, son partenaire le plus important sur les plans aussi bien historique, politique, économique qu'humanitaire. L'Union entretient avec l'Afrique, dont le destin a si longtemps été déterminé par ses Etats membres, une relation privilégiée qui est large-

ment constitutive de son identité dans sa relation au monde et aux pays en développement. Cependant, la multiplication des conflits est extrêmement coûteuse pour les Européens : ils condamnent tous les efforts déployés en matière de développement et nécessitent des efforts complémentaires en termes d'intervention et de reconstruction. Ces conflits peuvent en outre avoir des effets désastreux à l'échelle mondiale et constituent un terreau fertile pour tous les actes de déstabilisation, la criminalité et le terrorisme. L'Union européenne vient de franchir un cap en adoptant le concept stratégique commun proposé par Javier Solana⁸. Ce texte, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », partant du postulat que l'Union européenne a le devoir de partager la responsabilité de la sécurité dans le monde, l'Afrique subsaharienne semble être la seule région, en dehors de son voisinage immédiat, où l'Union est à ce jour en mesure de jouer un rôle entier dans cet exercice de la sécurité internationale, en particulier par une politique globale de prévention, de gestion et de résolution des conflits.

La décennie 1990 aura profondément modifié la capacité internationale de l'Union européenne. De nouveaux instruments diplomatiques et militaires se sont ajoutés aux compétences traditionnelles de la Communauté pour constituer ensemble toute une panoplie d'outils économiques, politiques, normatifs et militaires et ainsi une capacité globale et autonome permettant à l'Union d'intervenir à tous les stades d'un conflit et de pouvoir affirmer l'ambition de contribuer à un « monde meilleur, plus équitable, plus sûr et plus uni »⁹. Du point de vue du développement, la fin de l'affrontement entre les deux blocs, qui structurait largement les pays en voie de développement et leurs relations avec les pays industrialisés, a permis à l'Union de procéder à un considérable redéploiement de ses relations au monde. Ce redéploiement a entraîné une inflation spectaculaire de ses programmes d'aide traduisant à la fois un changement d'échelle géographique de la politique commu-

⁸ Javier Solana, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », Conseil européen de Thessalonique, 20 juin 2003.

⁹ Op. cit. dans note 4.

nautaire, conçue désormais comme globale, mais aussi une adaptation qualitative aux bouleversements de la scène internationale. L'Union s'est en partie détournée de l'Afrique pour s'ouvrir au reste du monde et applique désormais dans toutes ces régions une politique de libre-échange régional, en phase avec les principes de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) et susceptible de renforcer son rôle dans la régulation institutionnelle de l'économie mondiale¹⁰. L'aide financière, pour contribuer à l'intégration des pays en développement dans l'économie internationale, apparaît de plus en plus comme un instrument d'influence de l'Union européenne sur la scène internationale et un outil de projection de valeurs et de transmission d'idées. La fin du monde bipolaire aura enfin permis aux différents accords de coopération au développement de rompre avec leur neutralité politique passée et d'imposer, par l'affirmation d'une nouvelle conditionnalité politique et d'un dialogue libéré, les principes fondamentaux de la bonne gouvernance, de l'Etat de droit, de la démocratie et des droits fondamentaux, qui apparaissent désormais comme les objectifs communs de la PESC et de la politique de développement¹¹. L'Union européenne a progressivement dépassé, par la conjugaison de ces développements et la naissance de ses capacités diplomatiques et militaires, les modèles alternatifs de puissance civile ou politique programmés au départ. Elle s'affirme tout autant comme une puissance normative¹² pour constituer in fine un acteur original, développant simultanément sens et puissance¹³.

La politique de coopération au développement apparaît dans ce contexte absolument essentielle à l'affirmation de sa capacité. Elle constitue non seulement un cadre de politique étrangère lui permettant d'affirmer ses valeurs et de développer son identité, mais aussi, par sa nouvelle dimension politique et sa capacité à

réguler le commerce international, un puissant outil de politique étrangère. Enfin, elle structure, par le biais de ses accords de partenariat, ses relations avec plus de la moitié des Etats de la planète. Ces accords se sont progressivement enrichis pour constituer aujourd'hui un cadre global de relation. Leur nature contractuelle et les institutions communes qu'ils instituent permettent de structurer les relations commerciales, la coopération technique et financière, ainsi qu'un dialogue politique de plus en plus riche. Le nouvel accord de partenariat UE-ACP constitue à cet égard un aboutissement du développement de cette capacité, en dépassant largement le cadre traditionnel de la coopération au développement, et permet d'aborder les questions délicates de l'immigration et de la corruption. Sa révision quinquennale, actuellement en négociation, permet aujourd'hui à l'Union de les enrichir de clauses relatives à la lutte contre le terrorisme et à la prolifération des armes de destruction massive. Ce redéploiement aura d'un point de vue quantitatif fait de l'Europe, entendue ici comme l'addition de la Communauté et de ses Etats membres, un acteur de premier plan de coopération au développement en fournissant plus de 55% de l'aide publique dans ce domaine, la Communauté en fournissant à elle seule près de 12%.

Face aux drames survenus dans les Balkans et en Afrique centrale, l'Union a progressivement saisi toute la pertinence du concept de prévention des conflits : une mission correspondant largement à ses compétences traditionnelles de puissance commerciale, de fournisseur d'aide humanitaire et de partenaire des pays en développement, mais aussi susceptible de constituer le fondement du développement de la PESC et de la PESD. La prévention des conflits est devenue l'une des priorités politiques majeures de l'Union à partir de l'adoption du rapport Solana/Patten de 2001, suivi successive-

¹⁰ Voir Olivier Cattaneo, « La stratégie d'influence de l'Union européenne – 2. Quelles ambitions pour la politique commerciale de l'Union européenne ? », *Les Notes de l'IFRI*, n.39, 2002.

¹¹ Voir Philip Alston (ed.), *The European Union and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

¹² Ian Manners, « Normative Power Europe: a contradiction in terms? », *COPRI Working Papers*, 38/00, 2000.

¹³ Voir notamment Franck Petiteville, « La coopération économique de l'Union européenne, entre globalisation et politisation », *Revue française de Sciences politiques*, vol. 51, n.3, juin 2001.

ment par la publication de la Communication de la Commission sur la prévention des conflits et l'adoption par le Conseil de Göteborg du Programme pour la prévention des conflits violents. Le corps de doctrine ainsi constitué par l'Union vise à renforcer ses capacités militaires et diplomatiques et à soutenir les acteurs pertinents pour une prévention d'urgence et de court terme et à conjuguer ses compétences traditionnelles en matière de commerce et de coopération au développement pour une prévention structurelle de long terme.

Les opportunités de la relation UE-Afrique. L'examen attentif de la relation entre l'Union européenne et l'Afrique révèle de nombreuses opportunités à même de permettre à l'Union de contribuer à la stabilité de cette région. Tout d'abord, ces opportunités s'inscrivent dans un contexte africain que beaucoup jugent favorable : lancement de l'Union africaine (UA) et création du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

Ensuite, la politique européenne de prévention des conflits est déterminée par la position commune en date du 26 janvier 2004¹⁴, qui se fonde, en ce qui concerne le court terme, essentiellement sur un soutien aux initiatives prises dans ce domaine par l'Union africaine et les organisations sous-régionales. L'Union européenne a, par exemple, joué un rôle majeur en décidant de financer en novembre 2003 la Facilité de soutien pour la paix, destinée à soutenir ces capacités naissantes de prévention et de gestion des crises. Comme l'a montré l'opération Artemis, l'Union n'exclut pas d'intervenir au moyen de ses propres capacités. La prévention à long terme repose quant à elle sur la conjugaison des instruments de coopération au développement. Parmi les nombreux accords de coopération qui structurent les relations de l'Union avec les pays en voie de développement (PVD), le nouvel accord de partenariat signé avec le groupe des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

(ACP), signé à Cotonou au mois de juin 2000¹⁵, apparaît comme l'aboutissement de sa plus ancienne relation avec des pays tiers. Héritier des Conventions de Lomé successives, il dépasse largement le champ traditionnel de la coopération au développement pour développer une forte dimension politique en plus des domaines classiques de la coopération économique et commerciale et de la coopération technique et financière. Cet accord de partenariat, lié pour son financement au Fond européen de développement (FED), couvre de nombreux secteurs, utilise de nombreux outils et offre ainsi un soutien pluriel aux Etats ACP, susceptible à de nombreux égards de favoriser la stabilité structurelle recherchée en Afrique. Trois dimensions semblent offrir clairement la possibilité de contribuer à la sécurité à travers la coopération au développement. Premièrement, le nouveau régime commercial institué permet d'appuyer et de soutenir, par la négociation des Accords de partenariat économique (APE), quatre projets d'intégration régionale porteurs d'espoirs tant en termes politiques que de développement économique. Deuxièmement, sa dimension politique renforcée permet de mener un dialogue politique constructif, en principe débarrassé des questions de conditionnalité, sur les sujets, selon la forme et à l'échelle que l'Union souhaite. Enfin, la réforme de la gestion de l'aide extérieure entamée en 2000, associée à une rationalisation des instruments opérée par le nouvel accord, permet d'utiliser de manière stratégique l'aide selon une programmation renouvelée, pluriannuelle et fondée sur les résultats.

Un contexte aux multiples perspectives. Bien que la doctrine européenne en matière de prévention des conflits apparaisse bien définie et que l'accord de Cotonou offre de nombreuses opportunités, une réflexion renouvelée semble s'imposer sur la capacité de l'Union à mener une prévention structurelle des conflits en Afrique. En premier lieu, les enjeux du développement et de la sécu-

¹⁴ Position commune 2004/85/PESC du Conseil du 26 janvier 2004 sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique et abrogeant la position commune 2001/374/PESC.

¹⁵ http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/index_fr.htm.

rité du continent africain sont plus que jamais d'actualité pour la communauté internationale et ses institutions. En second lieu, l'Union aborde un tournant majeur dans l'histoire de ses relations extérieures et a de nombreuses décisions fondamentales à prendre. Dix nouveaux Etats membres sont désormais impliqués dans la définition d'une politique de coopération au développement qui ne relève pas de leurs compétences traditionnelles et ce, vis-à-vis de pays avec lesquels ils ne développent que des relations limitées. Si la création d'un poste de Ministre des Affaires étrangères est sans conteste le point le

plus unanimement salué du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, sa mission et les détails de sa position inter-institutionnelle posent encore beaucoup de questions et notamment celle de savoir quelle sera la nature de sa vice-présidence et ainsi son lien avec les différents Commissaires en charge des relations extérieures. L'accord de partenariat UE-ACP vient pour sa part de faire l'objet de sa révision quinquennale tandis que les négociations bilatérales des APE se poursuivent sans que toutes les questions d'intérêt commun sur le régime commercial ne soient épuisées.

Figure 1. Aperçu synthétique de l'engagement européen en matière de coopération au développement

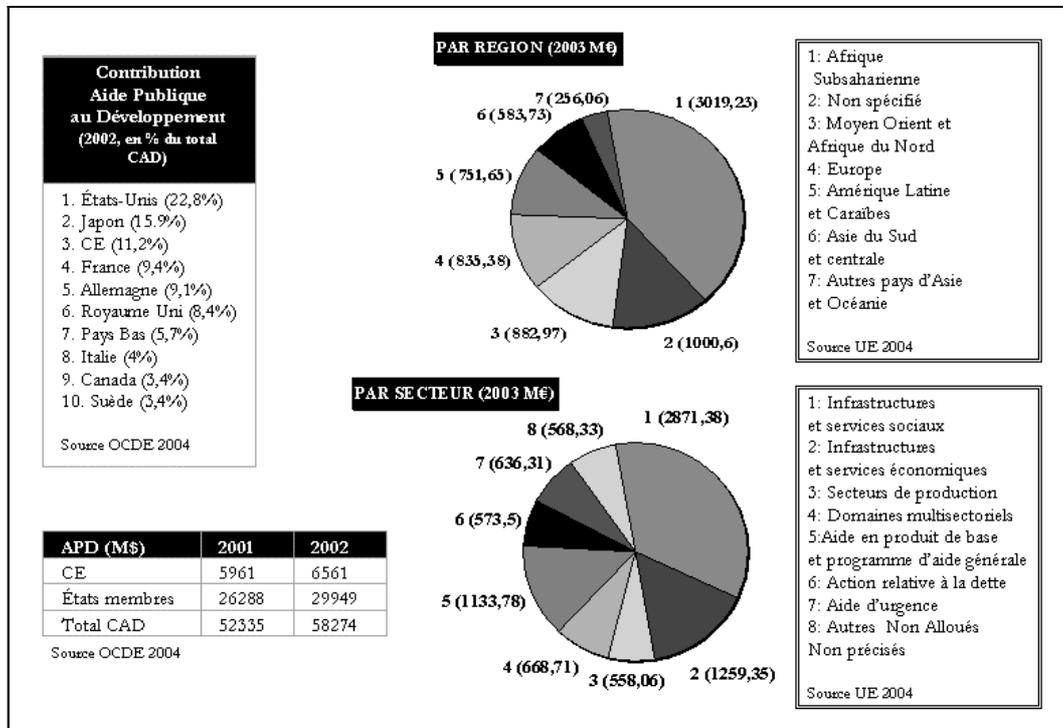


Figure 2. Le succès des conventions successives

Yaoundé I (1963) : Bénin - Burkina Faso - Burundi - Cameroun - République centrafricaine - Tchad - Congo (Brazzaville) - Congo (Kinshasa) - Côte d'Ivoire - Gabon - Madagascar - Mali - Mauritanie - Niger - Rwanda - Sénégal - Somalie - Togo

Yaoundé II (1969) : Kenya - Tanzanie - Ouganda

Lomé I (1975) : Les Bahamas - Barbades - Botswana - Ethiopie - Fidji - Gambie - Ghana - Grenade - République de Guinée - Guinée Bissau - Guyane - Jamaïque - Lesotho - Liberia - Malawi - Maurice - Nigeria - Samoa - Sierra Leone - Soudan - Swaziland - Tonga - Trinité et Tobago - Zambie

Lomé II (1979) : Cap Vert - Comores - Djibouti - Dominique - Kiribati - Papouasie Nouvelle Guinée - Sainte Lucie - Sao Tome et Principe - Seychelles - Iles Salomon - Surinam - Tuvalu

Lomé III (1984) : Angola - Antigua et Barbuda - Belize - Mozambique - République dominicaine - Saint-Christophe et Nevis - Saint-Vincent et Grenadines - Vanuatu - Zimbabwe

Lomé IV (1990) : Guinée équatoriale - Haïti

Lomé IV révisée (1995) : Afrique du Sud - Erythrée- Namibie

Cotonou (2000) : Iles Cook - Iles Marshall - Micronésie - Nauru - Niue - Palau

Figure 3. L'engagement croissant de la Communauté européenne

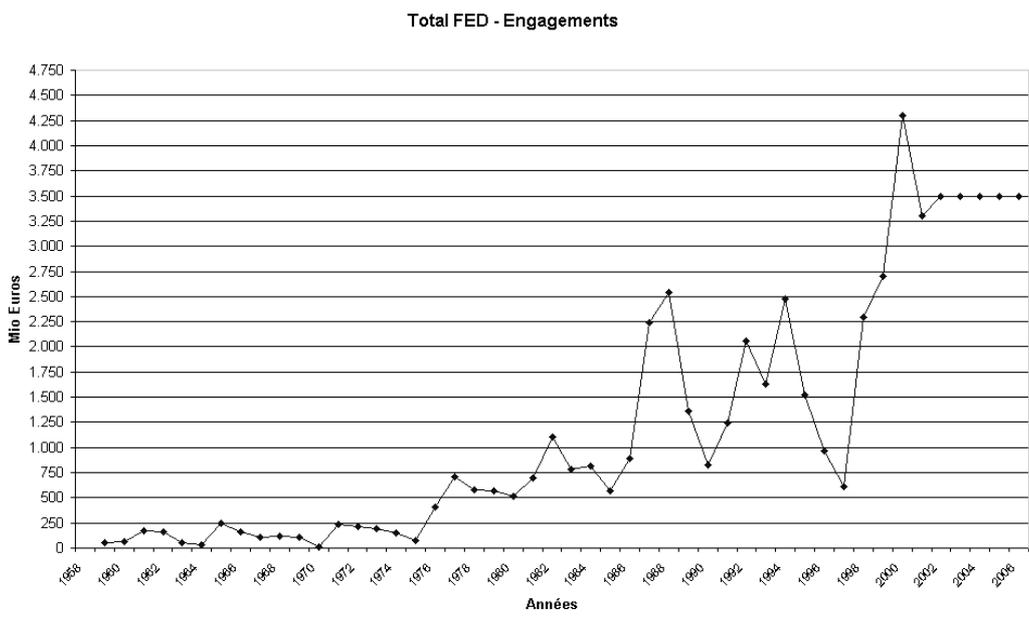
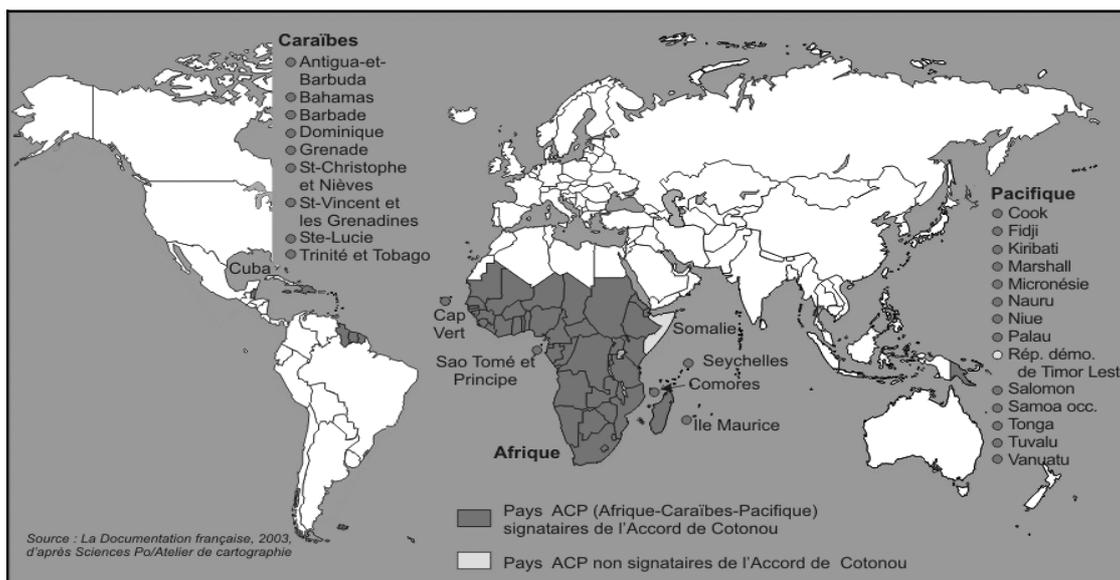


Figure 4. Un partenariat rassemblant plus de la moitié des Etats du monde et l'intégralité de l'Afrique subsaharienne.



L'appui du nouveau régime commercial ACP-UE au régionalisme africain

Une nouvelle dynamique régionale en faveur de la sécurité. Si la décennie 1990 fut synonyme pour le continent africain de la perte de tout son intérêt géopolitique, de la baisse sensible de l'aide au développement et de la multiplication des conflits, ces dernières années laissent transparaître une volonté de la part des leaders africains de surmonter leurs difficultés et de progresser sur les chemins parallèles de la sécurité et du développement. Cet espoir repose sur la transformation de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) en Union africaine, l'abandon de son principe de non-intervention et son adoption le 23 octobre 2001 du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Fortement soutenue par la communauté internationale, cette nouvelle dynamique s'appuie largement sur le renforcement de l'architecture régionale de l'Afrique. Les conflits qui déchirent le continent africain depuis le début des années 1990 se sont caractérisés par de fortes implications transfrontalières et par la multiplicité et la diversité de leurs acteurs. De nombreux conflits, strictement intra-étatiques au départ, ont démontré au cours de cette dernière décennie leur capacité à dépasser leur cadre national et à envahir des régions entières. C'est ainsi que la guerre survenue au Zaïre, provoquée par le terrible génocide du Rwanda de 1994, n'entraîna pas moins de 8 Etats africains, et, en s'ajoutant aux conflits survenus au Libéria, au Soudan et en Angola, fit entrer collectivement 14 Etats dans la spirale de la violence. Face à ces débordements, les leaders africains ont pris conscience de la nécessité d'assurer la stabilité à leurs frontières et d'intervenir

dans les tensions survenant dans leur entourage. Cette nouvelle détermination s'est traduite par le développement de capacités de gestion des crises, de plusieurs communautés économiques régionales, la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) faisant figure de pionnière. Ses Etats membres, sous l'impulsion du Nigeria, ont créé dès 1990, l'ECOMOG (*ECOWAS – Ceasefire Monitoring Group*) intervenu successivement au Libéria, en Sierra Leone, en Guinée Bissau, et récemment en Côte d'Ivoire. Dans le cadre du Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, une Commission pour la défense et la sécurité fut lancée à Monrovia en mai 2000, qui vient d'approuver, le 19 juin dernier la création du « Corps expéditionnaire de la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest »¹⁶. Les Etats membres de la SADC (*Southern African Development Community*) ont pour leur part créé en août 2000 un Organe sur la Politique la défense et la sécurité tout en adoptant un Pacte de défense mutuelle au mois d'août 2003. Forte de ces développements, la SADC est intervenue successivement au Lesotho et en République démocratique du Congo. Un pacte de non-aggression a de la même façon été adopté par les Etats membres de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) en janvier 2004, qui dirige depuis décembre 2002 la Force multinationale en Centrafrique (FOMUC)¹⁷. Un nouvel élan politique en matière de sécurité et de prévention des conflits est ainsi apparu, que l'Union africaine a désormais vocation à structurer et à coordonner.

¹⁶ <http://www.ecowas.int/>

¹⁷ Sur les capacités de gestion de crises des différentes organisations régionales, voir Fernanda Faria, « La gestion des crises en Afrique subsaharienne. Le rôle de l'Union européenne », *Occasional Paper 55*, IESUE, Paris, novembre 2004.

Les nombreux espoirs portés par les intégrations régionales. La question de la prévention des conflits et de la gestion des crises n'est qu'une dimension de la nouvelle dynamique portée par les projets d'intégration régionale en Afrique subsaharienne. La tentation des Etats africains de s'unir est ancienne et fut conduite sous des idéaux variés dès le lendemain des indépendances. La décolonisation en Afrique subsaharienne a donné naissance à des Etats dont les frontières furent largement déterminées par les découpages administratifs coloniaux et a conduit à un véritable morcellement de cette région du monde sans se fonder sur l'existence d'identités cohérentes. Les Etats africains sont de petite taille, seuls quatre d'entre eux comptent plus de 30 millions d'habitants et 36 ne rassemblent pas plus de dix millions de personnes. Nombre d'entre eux sont exigus et dotés de frontières pour le moins arbitraires, rendant la construction d'identités nationales et la gouvernance particulièrement difficiles. La tentation de ces jeunes souverainetés de gérer leurs destins en commun fut vive, mais ces expériences ont échoué pour des raisons liées aussi bien à leurs motivations qu'à des facteurs externes. C'est la profonde crise économique des années 1980 et 1990 qui a conduit à un renouvellement de ces anciens projets d'intégration économique¹⁸. Un nouveau consensus s'est en effet dégagé pour considérer la régionalisation comme une étape essentielle de l'insertion de ces sociétés dans le commerce international. Les intégrations régionales sont conçues dans la perspective d'élargir des marchés nationaux trop segmentés, de procéder à des économies d'échelle, d'harmoniser les politiques économiques et les cadres institutionnels, et de constituer ainsi de puissants leviers de développement.

Le soutien de l'Union européenne aux expériences régionales. L'Union européenne apparaît sur la scène internationale comme le premier promoteur du régionalisme. Le projet européen con-

stitue sans nul doute l'exemple à la fois le plus ambitieux et le plus abouti de mécanisme de prévention des conflits en rendant la guerre impossible entre les Etats sans pour autant les dissoudre. La méthode de l'intégration européenne, une intégration progressive fondée sur des solidarités de fait et devant déboucher par des débordements successifs sur une intégration politique, est sans comparaison aucune dans l'histoire de l'Etat et de la souveraineté. L'Union constitue ainsi un modèle alternatif puissant de relations inter-étatiques que les interdépendances induites par la mondialisation sont très loin d'égaliser. Très tôt les Européens eurent conscience de la légitimité particulière de leur expérience et appuyèrent les expériences régionales dans le monde, à la fois comme un mécanisme fort de coopération, de création d'un nouvel espace social et politique fondé sur les interdépendances et proscrivant les conflits, mais aussi comme une étape essentielle de la mondialisation de l'économie.

Il n'est ainsi pas surprenant que l'Union européenne apparaisse comme le plus fort soutien de l'Union africaine et des projets d'intégration régionale sur le continent. Une partie substantielle du Fond européen de Développement (FED) est traditionnellement consacrée à leur développement (enveloppe de 1,3 milliards d'euros pour le 9^{ème} FED). L'Union européenne a en outre pris acte de la création de l'Union africaine en instaurant, à partir du sommet du Caire en avril 2000, un nouveau dialogue avec l'ensemble du continent, ayant pour objectif d'obtenir, à la demande des chefs d'Etats de l'Union africaine, le financement, par le FED, de la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique¹⁹ d'un montant de 250 millions d'euros. Une nouvelle manière pour l'Union européenne de reconnaître le lien existentiel entre sécurité et développement.

L'opportunité du nouveau régime commercial. L'accord de Cotonou, par sa dimension commerciale, marque une rupture fondamentale dans

¹⁸ Traité de Windhoek du 17 août 1992 portant création de la SADC, succédant à la CCDA ; Traité de Ndjamena du 16 mars 1994 portant création de la CEMAC, succédant à l'UDEAC ; Traité d'Abuja de 1993 portant révision de la CEDEAO.

¹⁹ http://europa.eu.int/comm/development/body/publications/docs/flyer_peace_fr.pdf

la relation entre l'Union et les Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Jusqu'alors, en raison de leur vocation « solidaire » et de la différence de niveau de vie entre les partenaires, les Conventions de Lomé appliquaient la théorie du traitement différencié et de l'inégalité compensatrice. La Communauté offrait aux marchandises de chaque Etat ACP des préférences dont elle n'exigeait pas la réciproque. Rompant avec les deux aspects de cette relation, l'accord de Cotonou prévoit la négociation d'accords dits de partenariat économique, qui sont des accords de libre-échange ayant vocation à être signés d'ici 2008 entre des intégrations régionales et le territoire de la Communauté. Ce nouveau régime est porteur d'espoir par l'appui sans précédent qu'il apporte aux intégrations régionales en Afrique, mais aussi d'inquiétude car il s'agira des premiers accords de libre-échange entre le territoire le plus prospère et les territoires les plus défavorisés de la planète. Les déterminants ayant conduit à ce renouvellement du régime commercial européen vis-à-vis des Etats d'Afrique ne sont pas liés à la stabilité mais à des considérations commerciales et juridiques. C'est ce que nous allons examiner avant de souligner les difficultés des négociations actuellement menées et de réfléchir à une approche plus stratégique et globale de ces accords de partenariat économique, que l'on souhaiterait plus larges et plus ambitieux.

2.1 Le renouvellement du régime commercial UE-ACP par les Accords de partenariat économique

Les cinq Conventions de Lomé successives avaient organisé au profit des Etats ACP un système de préférences commerciales conçu pour favoriser l'expansion de leurs exportations et,

par voie de conséquence, la croissance de leurs productions et de leurs économies respectives.

2.1.1 Un bilan économique contrasté. 25 années de mise en œuvre de ce dispositif n'ont pas permis d'éviter la marginalisation de ces pays. Alors que les exportations des autres pays en voie de développement (PVD) augmentaient de 76% entre 1988 et 1997, les produits africains n'enregistrèrent une hausse que de 3,6%. Tout en bénéficiant des préférences commerciales les plus généreuses concédées par la Communauté européenne, la part de leurs exportations sur le marché communautaire n'a cessé de décroître, passant de 6,7% en 1976 à moins de 3% en 1998. Cet échec est dû à de multiples facteurs que nous ne ferons qu'aborder ici. En premier lieu, il s'explique par l'érosion des préférences concédées. D'autres instruments du protectionnisme européen (normes phytosanitaires, actions anti-dumping) sont venus compléter les restrictions tarifaires quantitatives, tandis que l'ouverture parallèle du marché communautaire, par les cycles multilatéraux et les multiples accords préférentiels contractés, en a considérablement réduit la marge préférentielle. Ces considérations commerciales ne sont naturellement pas les seules en cause, de nombreux facteurs internes aux économies africaines se sont révélés déterminants. En effet, leurs exportations sont restées cantonnées à l'agriculture et aux matières premières, en un sens encouragées par les dispositifs communautaires du Sysmin et du Stabex, tandis que l'exportation de produits manufacturés n'a progressé que de 1,5% entre 1988 et 1997 contre plus de 50% pour les autres PVD. De forts handicaps structurels, des instabilités chroniques mais aussi des politiques économiques inefficaces n'ont pas permis à ces économies de se réformer. La plupart d'entre elles ont accumulé des déficits publics élevés, des taux de change surévalués, des marchés excessivement segmentés et des secteurs publics mal gérés. Une conséquence essentielle de cette paralysie

fut l'absence d'investissements privés, d'un montant pourtant cinq fois supérieur, dans l'ensemble des pays du Sud, à l'aide publique au développement.

2.1.2 Un dispositif contraire aux règles du commerce international. Outre ce bilan économique peu encourageant, les préférences commerciales européennes péchaient par leur non-conformité aux règles de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). En effet, suite à une plainte déposée en 1993 par des producteurs et exportateurs sud-américains de bananes, la non-réciprocité, sur laquelle se fondait le système Lomé depuis 25 ans, était officiellement remise en question par l'article 1^{er} de l'Accord général sur les Tarifs douaniers et le Commerce (GATT), dit article de la nation la plus favorisée, qui proclame le principe essentiel de la non-discrimination, toute préférence commerciale accordée à un membre de l'OMC devant être automatiquement étendue à tous les autres. Seul l'article XXIV tempère cette obligation en permettant des intégrations régionales entre les membres d'une zone de libre-échange instituée pour sceller un projet d'intégration politique. La seule autre exception admise à ce principe de non-discrimination est la possibilité d'accorder un traitement préférentiel à tous les PVD ou à un sous-ensemble reconnu à l'OMC, le seul étant le groupe des pays les moins avancés (PMA). Le fait que le groupe des pays ACP soit le produit des intérêts historiques des Etats membres de l'Union européenne rendait ainsi la non-réciprocité des préférences instituées contraire aux principes fondamentaux du commerce mondial. Cette contradiction n'était toutefois pas une nouveauté, une dérogation ayant été admise pour la dernière Convention de Lomé. Mais il est de notoriété publique que les négociations du commerce mondial reposent sur des considérations plus politiques que juridiques, les principes gravés du GATT étant vus sous l'angle des intérêts bien compris de ses membres fondateurs. Toujours est-il que

l'Union, en prise avec de multiples négociations, n'a pas souhaité présenter une nouvelle dérogation et a opté pour l'avènement d'un nouveau régime en phase avec le droit de l'OMC comme avec le modèle qui structure sa relation avec les autres PVD.

2.1.3 L'adoption du principe des Accords de partenariat économique. Ce qui détermine le renouvellement de la relation commerciale entre l'Union et les ACP est donc aussi bien sa compatibilité avec les règles du commerce mondial que la position défendue par l'Union dans le monde. C'est dans ce contexte que la Commission proposa d'entamer un grand débat sur la base de son livre vert « Sur l'avenir des relations UE-ACP » publié en 1996. Ce document présente les différentes alternatives possibles. Seules deux options s'offraient aux négociations : transformer les préférences non réciproques en accords de libre-échange ou supprimer le caractère discriminatoire de ces préférences en étendant leur bénéfice à tous les pays en voie de développement et en aménageant, selon le modèle proposé par le droit du commerce international, un traitement encore plus favorable aux pays les moins avancés (PMA). Les Etats ACP, dans un premier temps, plaidèrent en vain pour le statu quo, rendant la tâche particulièrement difficile pour la DG développement, en charge du nouvel accord. L'histoire de la relation UE-ACP et la volonté politique de nombreux Etats de ne pas voir disparaître une relation privilégiée écarta la solution de fondre le sort des ACP dans un Système de préférences généralisées. La solution retenue fut celle des Accords de Partenariat économique (APE), accords de libre-échange entre la Communauté et des intégrations régionales ACP, accords ne se limitant pas aux simples questions d'accès réciproque aux marchés, mais ayant vocation à traiter de manière globale de toutes les questions liées au commerce et ainsi des investissements, de la concurrence, des préoccupations liées à l'environnement ou encore à la main-d'œuvre.

2.2 Les défis de la réciprocité et du traitement différencié

2.2.1 *Les inquiétudes.* Les négociations visant à conclure ces Accords de partenariat économique ont débuté en septembre 2002 et ont été rendues difficiles par les inquiétudes suscitées. Le premier souci concerne la gestion et l'accompagnement de la concurrence nouvelle des produits européens sur les marchés ACP et ce, en dépit des phases de transition et de libéralisation progressive pouvant être aménagées en conformité avec le droit du commerce international. Les multiples contraintes internes pesant tant sur les économies des Etats ACP que sur leur intégration régionale font croire à leurs gouvernements comme à nombre d'observateurs que ces accords laissent présager de nombreuses difficultés. La crainte est surtout que l'ouverture commerciale induite par la réciprocité ne favorise la croissance des importations européennes au détriment du commerce local et intrarégional. Les inquiétudes sont particulièrement vives s'agissant du secteur agricole, confronté à la concurrence des nombreuses aides communautaires à la production, à la transformation ou à l'exportation. La réciprocité pose également la question de la capacité des Etats ACP à se passer de leurs recettes douanières, qui représentent dans certains cas une part considérable des recettes publiques.

Les négociations de ces APE ont été conçues en deux phases. La première, réunissant l'ensemble du groupe ACP, avait vocation à régler les questions d'intérêt commun posées par les nouveaux accords et devait permettre l'ouverture de la seconde, celle des négociations régionales proprement dites. Le premier enjeu d'ores et déjà relevé par la DG Commerce, en charge de ces négociations, fut de convaincre la totalité des ACP de l'intérêt des APE. L'accord de Cotonou propose en premier lieu aux Etats africains, qui ne souhaiteraient pas négocier,

une alternative non définie dans l'accord, dont les détails seront précisés en 2006. Mais surtout, l'Union européenne, par l'adoption par le Conseil le 28 février 2001 de l'initiative « Tout sauf les armes », offre depuis le 5 mars 2001 à la catégorie des PMA la suppression des quotas et tarifs à l'entrée de son marché pour tous les produits, à l'exception des armes, exportés par les 49 pays les plus pauvres de la planète. Ce nouveau régime ne concerne pas moins de 36 Etats africains. Afin de rallier l'ensemble des Etats au principe des APE, la Commission a beaucoup insisté sur le fait que ces accords incluraient des dispositions allant bien au-delà des mesures standards d'accès au marché et comporteraient toutes les mesures liées au commerce.

Le second enjeu fut de déterminer les régions ayant la capacité et la vocation à contracter ces accords avec l'Union car la multitude des intégrations régionales sur le continent africain et leurs chevauchements rendait l'exercice parfois délicat. La Commission est parvenue à entamer des négociations régionales avec quatre régions en Afrique, englobant l'ensemble des Etats parties au nouvel accord de Partenariat. Les négociations ont commencé le 4 octobre 2003 avec la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC), le 6 octobre avec la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le 7 février 2004 avec l'Afrique orientale et australe (AOA) et enfin en mai 2004 avec la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC). Si la CEMAC, la CEDEAO et la SADC correspondent à des intégrations régionales réelles en Afrique, sur lesquelles s'appuie l'Union africaine, il faut souligner que le groupe de l'AOA est un groupe ad hoc, créé faute d'avoir trouvé un cadre commun de négociations autour de la COMESA, lieu d'une lutte d'influence entre l'Afrique du Sud et le Kenya.

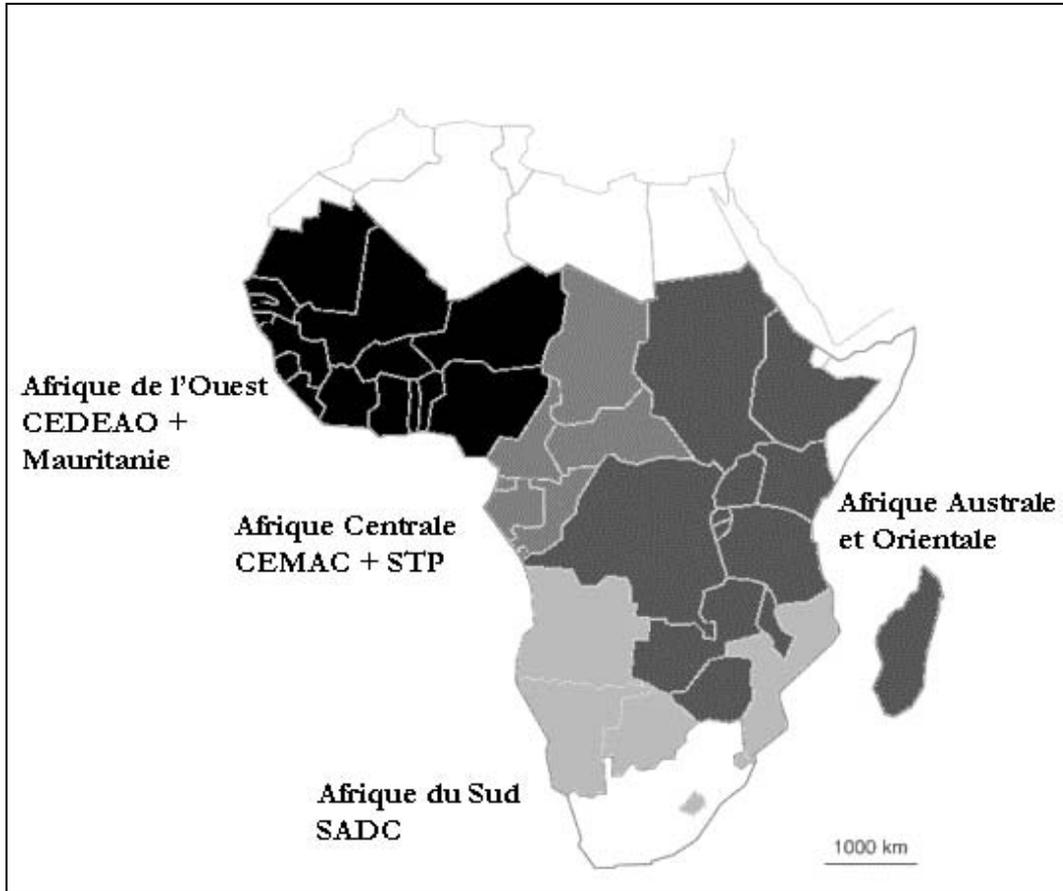
2.2.2 *L'ombre du Cycle de Doha.* Si les feuilles de route de ces négociations sont à présent toutes définies, les parties ne sont pas parvenues à s'en-

tendre sur la première phase, censée se poursuivre parallèlement aux négociations régionales ; les principaux points de désaccord demeurent la gestion et l'accompagnement des coûts du nouveau régime pour les économies africaines, la prise en compte des questions de développement dans les négociations commerciales et la nécessité de ressources supplémentaires ou d'une totale remise en cause du nouveau régime de libre-échange. L'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Danemark et la Suède ont demandé l'extension du bénéfice de l'initiative « Tout sauf les armes » à l'ensemble des pays ACP, sans succès. Poul Nielson, Commissaire en charge du développement, et Pascal Lamy, en charge du commerce international, semblent avoir envisagé à leur tour d'étendre le bénéfice de ce régime à tous les ACP, mais il semblerait que cette solution soit contraire aux règles de l'OMC, la Commission précisant toujours in fine que la conformité au droit du commerce international constitue le plafond de ces négociations.

Or le débat se poursuit car ce plafond apparaît susceptible de modifications par la conduite parallèle du cycle de négociations pour le développement de Doha. Car les Etats membres de l'OMC ont défini, lors de la 4^{ème} conférence interministérielle, un programme par lequel ils

se sont engagés à mener des négociations globales visant des améliorations substantielles de l'accès aux marchés pour les PVD, une réduction et à terme la suppression des subventions à l'exportation, mais aussi une redéfinition du traitement spécial et différencié, ce qui pourrait impliquer une révision de l'article XXIV du GATT, lequel impose, comme nous l'avons vu, le libre-échange aux APE. Ce programme conditionne largement le cadre applicable aux APE, certains ayant même ouvertement souhaité que les négociations attendent l'achèvement du programme de Doha. Cette question souligne à nouveau la nécessité pour les Etats africains de faire entendre leur voix et interroge la capacité de l'Union à s'affirmer, selon les termes du Commissaire en charge du commerce international, comme un instrument de maîtrise et de régulation de la mondialisation. Sans préjuger de l'opportunité économique du libre-échange introduit par ces APE, nous appellerons toutefois à une vision plus globale et plus stratégique des prochaines négociations et à une prise en considération d'éléments dépassant l'objectif de la relation commerciale, et notamment l'opportunité non négligeable que représente cet appui de la DG Commerce au régionalisme africain et ainsi à la stabilité du continent.

Projets d'Accords de partenariat économique



Remarques :

L'Afrique du Sud est membre à part entière du groupe ACP et signataire de l'Accord de Cotonou. Elle est donc représentée au sein des institutions communes UE-ACP, mais n'a pas vocation à signer un APE car elle bénéficie d'un accord commercial distinct. De même, elle ne reçoit pas l'aide au développement par le biais du FED, mais par celui d'une ligne budgétaire de la CE qui lui est spécialement consacrée.

La Somalie fait partie du groupe ACP, mais n'est pas signataire de l'accord de Cotonou.

Etats parties aux projets d'accords de partenariat UE-ACP

Afrique de l'Ouest CEDEAO	Afrique centrale CEMAC	Afrique australe et orientale	Afrique du Sud SADC
Bénin*	Cameroun	Burundi*	Angola
Burkina Faso*	Congo	Comores*	Botswana
Cap Vert*	Gabon	Congo (RDC)*	Lesotho*
Côte d'Ivoire	Guinée équatoriale*	Djibouti*	Mozambique*
Gambie*	République centrafricaine*	Erythrée*	Namibie
Ghana	Tchad*	Ethiopie*	Swaziland
Guinée*	Sao Tomé et Principe*	Kenya	Tanzanie
Guinée Bissau*		Madagascar*	
Libéria*		Malawi*	
Mali*		Maurice	
Mauritanie*		Ouganda*	
Niger*		Rwanda*	
Nigeria		Seychelles	
Sénégal*		Soudan*	
Sierra Leone*		Zambie*	
Togo*		Zimbabwe	

(*) *Etats de la catégorie des PMA, bénéficiant de l'initiative « Tout sauf les armes »*

2.3 La nécessité d'une vision globale et politique des Accords de partenariat économique

2.3.1 Les multiples opportunités du régionalisme africain. Le renforcement des projets d'intégration régionale en Afrique subsaharienne apparaît essentiel à plus d'un titre. En premier lieu, toute la stratégie de l'Union africaine, qu'il s'agisse du développement économique ou de la prévention des conflits, repose sur l'architecture portée par les intégrations économiques régionales. L'Union africaine s'efforce d'améliorer la coordination et l'harmonisation de leurs rôles, et de développer leurs capacités de prévention et de gestion des conflits. Bien que l'objectif soit strictement économique, cette nouvelle vocation politique des projets régionaux en matière de prévention des conflits et en matière de gouvernance apparaît essentielle. Et c'est à ce titre que l'Union européenne fonde son action en la matière sur le principe de l'appropriation. Mais le renforcement des projets régionaux n'a pas seulement pour but de contribuer à la gestion des crises. Ils apparaissent également essentiels pour la prévention à long terme et la stabilité structurelle. Ils comportent une dimension politique essentielle sur laquelle l'Union européenne se fonde depuis 50 ans. L'intégration régionale est pertinente par la solidarité et l'identité commune qu'elle est susceptible de susciter, par les progrès de l'Etat de droit qu'elle porte en elle et par le cadre renouvelé de l'action publique qu'elle permet.

Les intégrations régionales, par l'ouverture des frontières et le partage de la souveraineté qu'elles impliquent, ne sont pas le fait de régimes autoritaires. La création d'intérêts communs est un des plus sûrs moyens de lutter contre l'enfermement nationaliste ou autoritaire, en rendant les partenaires particulièrement vigilants à ce genre d'évolution, comme le montrent les efforts menés par les partenaires du Paraguay

au sein du MERCOSUR pour résoudre les tentatives de coup d'Etat dans ce pays. Au-delà de cette nouvelle solidarité, l'intégration régionale débouche in fine sur la définition d'une communauté de valeurs fondées sur la démocratie et l'Etat de droit. La liberté de circulation qu'impliquent ces projets crée en outre des rencontres multiples entre des acteurs non étatiques, des universitaires, des étudiants, mais aussi des acteurs économiques, les premiers et les plus puissants à défendre leurs nouveaux marchés. Ces échanges et ces interdépendances vont au-delà de l'intégration économique et constituent le terreau d'un nouvel espace géographique et humain plus cohérent, palliant dans une certaine mesure les faiblesses des identités nationales parfois abstraites. Ces projets d'intégration régionale peuvent renforcer les capacités des Etats africains au sein du système de gouvernance mondiale. Face à leurs maux, les gouvernements africains sont bien impuissants et le modèle démocratique qu'on leur dicte se réduit rapidement à une peau de chagrin, tant les déterminants qui handicapent leurs sociétés sont sans commune mesure avec la capacité d'action d'un gouvernement de moins d'un million d'habitants. L'intégration régionale en Afrique peut ainsi constituer un puissant moyen d'expression de leurs intérêts sur la scène internationale, comme un cadre renouvelé de l'action publique.

2.3.2 La nécessité d'un soutien politique dépassant les considérations commerciales. Beaucoup d'éléments convergent, on le voit, pour un investissement fort de l'Union européenne, modèle alternatif de relations internationales en faveur du régionalisme en Afrique. Comme nous l'avons vu, l'Union apparaît comme le principal soutien du régionalisme en Afrique, tant par l'enveloppe du FED qui lui est consacrée que par le soutien apporté à l'Union africaine. Et, si l'accord de Cotonou est celui de 77 Etats ACP, son article 8 permet à l'Union de mener son dialogue politique à l'échelle qu'elle le souhaite et notamment régionale, comme en

témoigne l'engagement fort de l'Union à Berlin en 1999 en faveur de la renaissance de la SADC consécutive à la fin de l'apartheid. Les accords que l'Union négocie actuellement avec ces quatre régions africaines ont vocation à renforcer et à approfondir considérablement leurs projets d'intégration régionale. En ce sens, leurs négociations doivent être envisagées à la hauteur des enjeux politiques, qui dépassent largement les questions commerciales et juridiques.

On ne peut à cet égard que se féliciter que la Commission entreprenne la négociation d'un APE en Afrique de l'Ouest avec la CEDEAO. L'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), géographiquement limitée aux pays francophones, était, d'un point de vue formel, une intégration régionale beaucoup plus poussée et dotée de toutes les institutions et les instruments pertinents pour conclure un tel accord. Mais la CEDEAO lui a été préférée dans la mesure où elle englobe tous les Etats de la région et où il ne fallait en exclure aucun. La CEDEAO présente également l'avantage géographique de la cohérence : contrairement à l'UEMOA, elle ne correspond pas aux anciens tracés coloniaux mais véritablement à l'Afrique de l'Ouest. Enfin, la CEDEAO apparaît comme une composante essentielle de la nouvelle donne institutionnelle africaine. Elle est l'une des intégrations régionales de référence du NEPAD, mais aussi le projet régional qui a développé le plus de moyens en matière de prévention des conflits et de gestion des crises. La SADC et la CEMAC sont également des régions de référence de la nouvelle donne africaine. Elles ne possèdent les capacités de la CEDEAO ni du point de vue économique ni du point de vue politique. Mais leur approfondissement, fondé sur le principe de l'appropriation, doit être activement recherché. On ne peut à cet égard que regretter que la Commission ne soit pas parvenue à signer un APE avec le Marché commun de l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe, la COMESA. Outre cette considération géographique, l'introduc-

tion du libre-échange suscite toutefois de nombreuses inquiétudes, car rien ne garantit la pérennité de ces projets régionaux en Afrique, particulièrement sensibles aux chocs, internes comme externes.

2.3.3 Fragilité et défis des projets d'intégration. Aucun autre acteur international n'est mieux placé dans le monde que l'Union européenne pour mesurer les nombreuses difficultés que posera l'approfondissement effectif de ces projets régionaux. La première sera d'ordre économique : les économies africaines manquent de complémentarité, elles n'ont pas développé de base industrielle forte et toutes leurs productions sont tournées vers le marché mondial, rendant ainsi le commerce intrarégional très faible au point de ne même pas avoir conduit à ériger les infrastructures essentielles à son développement. En second lieu, la solidarité régionale, et l'Union est encore bien placée pour le percevoir, fait souvent défaut entre les Etats africains, plus occupés à tenter de résoudre leurs problèmes qu'à tenter de considérer ceux de leurs voisins. Et de l'avis de nombreux observateurs, l'introduction du libre-échange constituera encore une difficulté supplémentaire à la réussite de ces intégrations. Il est indéniable que l'ouverture des marchés africains aux produits européens constituera un choc : certains économistes craignent que ces économies ne se spécialisent encore, en réaction, du côté de l'agriculture et des matières premières. Sans pouvoir toujours nous prononcer sur la réalité de ces menaces, nous souhaitons faire deux remarques.

En premier lieu, les économies européennes ont eu l'opportunité de se développer à l'abri d'une forte protection douanière, ce qui leur a permis avec succès d'amortir les chocs du commerce mondial et de se développer avant d'ambitionner de nouveaux marchés. En second lieu, en l'état actuel des choses, c'est le droit du commerce international qui interdit aux Africains l'opportunité d'une protection, et cette ques-

tion soulève naturellement celle de la nature et de l'histoire des règles de l'OMC. Celles-ci se sont progressivement dessinées depuis les années 1960 sans réellement tenir compte des PVD et dans l'objectif de réglementer le commerce alors principalement transatlantique. Les pays du Sud prennent progressivement conscience de cet enjeu et imposent bruyamment leurs voix dans les négociations du commerce international. Il est certain que les blocages survenus à Cancun ne sont pas un accident et qu'une ligne de fracture Nord-Sud se dessine de plus en plus nettement au sein des institutions internationales, même si ce Sud recouvre plusieurs réalités et aspirations. L'Union a déjà su faire de grands pas en faveur de ces pays. L'initiative « Tout sauf les armes », même si elle apporta dans un premier temps la confusion dans la perspective des APE, est un pas important. Plus important encore fut celui de s'engager lors de l'été 2004 vers une réduction progressive de ses subventions à l'agriculture et une réforme de la Politique agricole commune (PAC). Si l'Union veut être cet instrument de maîtrise et de régulation de la mondialisation, et parce que son identité est indivisible, il lui faut également, semble-t-il, peser de tout son poids sur la question du traitement spécial et différencié, qui est toujours resté jusqu'ici en marge du cycle de négociations de Doha.

2.3.4 L'enjeu de la cohérence pour l'Union européenne. Nous considérons ainsi que les négociations des APE devraient dépasser le cadre commercial ou du moins, puisqu'il ne saurait être question de facto d'étendre leur objet, être soutenues en arrière-plan par les nombreuses opportunités politiques, géographiques et humaines de ces intégrations. Si les Etats ACP se sont à ce jour tous engagés dans les négociations des projets d'APE, rien ne garantit que certains

PMA, largement majoritaires, ne choisiront pas de s'en retirer pour bénéficier de l'Initiative « Tout sauf les armes », hypothèse particulièrement inquiétante pour la pérennité des intégrations régionales. Car ces projets d'intégration régionale sont fragiles, rien ne garantit leur pérennité et beaucoup s'inquiètent de voir le libre-échange constituer un nouveau choc à même de ralentir voir de compromettre leur réalisation, parfois balbutiante. L'Union doit tirer les leçons du passé et considérer que les modèles uniques de développement transposés dans tous les PVD ont pu, parallèlement à des succès certains, créer de graves perturbations, et qu'ainsi, le libre-échange pourrait entraîner des effets néfastes. Personne ne conteste plus que les programmes d'ajustement structurel ont créé des ravages économiques, sociaux et politiques, qu'ils ont considérablement affaibli les Etats et n'ont pas contribué, loin s'en faut, à stabiliser des sociétés déjà fragiles. Ces sociétés africaines sont fondées sur des équilibres précaires que des chocs économiques peuvent rompre à tout moment, comme la libéralisation du secteur du cacao l'a démontré dans les instabilités dont la Côte d'Ivoire peine à émerger. Il faut certainement encore considérer que la position de l'UE perd beaucoup de son rayonnement sur cette question, et l'Union a beaucoup à perdre en ternissant encore sa position vis-à-vis des Etats africains ; elle doit être pleinement consciente des enjeux et mettre en relation les APE avec l'ensemble de sa relation à l'Afrique et avec l'ensemble des difficultés de ces sociétés. Le document stratégique adopté par le Conseil européen, *Une Europe sûre dans un monde meilleur*, appelle à une utilisation intégrée de l'ensemble des relations extérieures en vue de contribuer à l'objectif de la sécurité dans le monde. L'appui des APE aux intégrations régionales y contribue largement et doit être envisagé dans ce sens.

Le renforcement de la dimension politique du partenariat

La nécessité de s'attacher aux racines politiques des conflits en Afrique subsaharienne. Les espoirs portés par la nouvelle détermination des leaders africains sont largement soutenus par la communauté internationale et particulièrement par l'Union européenne au nom du principe de l'appropriation, considéré comme le meilleur moyen d'une stratégie de long terme. Les efforts entrepris par l'Union africaine dans la crise actuelle du Darfour apparaissent à cet égard comme un test de cette nouvelle politique africaine de prévention des conflits. Mais rien ne garantit la pérennité de ces évolutions. L'enjeu de la sécurité sur le continent africain réside dans la capacité à développer une prévention de long terme, à s'attaquer aux racines des conflits et non pas seulement à s'attacher à la gestion des conflits. Ainsi que le fait justement remarquer Tom Porteous :

« Les décideurs continuent de considérer tout conflit violent comme la rupture anormale d'un processus politique à laquelle il doit être mis fin à tout prix, plutôt que comme un processus politique et économique tout à fait normal, caractéristique d'Etats fortement affaiblis. Aussi s'attachent-ils à restaurer le statu quo ante, ou quelque chose qui s'en approche, plutôt qu'à s'attaquer (...) à la fragilité politique et économique du continent. En Somalie et en Sierra Leone, les bandes de jeunes qui saccagent les rues de Mogadiscio ou de Freetown sont les symptômes et non les causes de la guerre. »²⁰

La plupart des conflits en Afrique subsaharienne apparaissent en effet comme des con-

séquences directes de la faiblesse et de l'inefficacité des modes de gouvernement. L'analyse de nombreux conflits survenus en Afrique au cours de la dernière décennie révèle des mécanismes relativement similaires²¹. La stagnation économique, la rareté des richesses et des ressources naturelles, l'absence totale de structures sociales entraînent des inégalités socio-économiques politiques ou culturelles entre différents groupes identitaires présents au sein d'un même cadre national. Ces inégalités et ces discriminations sont à l'origine de tensions qui dégènèrent, faute de mode de régulation pacifique, en crises puis en conflit, un phénomène largement dû à l'organisation politique de ces sociétés. L'Etat ne respecte pas les règles du jeu démocratique et fait le plus souvent l'objet d'une véritable appropriation par un de ces groupes identitaires ou simplement une élite réunie par des intérêts communs. Faute de mécanisme démocratique, le pouvoir est acquis sans le consensus social inhérent à toute construction politique durable. La situation particulière de ces sociétés permet d'exercer le pouvoir sans se soucier de l'intérêt général et du soutien de sa population, se nourrissant selon le cas de l'exploitation de ressources naturelles concentrées, de l'activité économique d'une minorité ou de l'aide extérieure des pays occidentaux²². La lecture souvent complexe des conflits ethniques dissimule ainsi le plus souvent une simple appropriation des ressources par un groupe. Cette appropriation illégitime entraîne des revendications égalitaires ou des ambitions de nouvelle appropriation. Celles-ci ne se transforment en conflit ethnique ou identitaire que sous l'action des dirigeants de ces groupes. L'identité ancestrale se

²⁰ Tom Porteous, « L'évolution des conflits en Afrique subsaharienne », *Politique étrangère*, 2/2003 (printemps 2003).

²¹ Parmi l'abondante littérature consacrée aux facteurs des conflits, voir notamment : http://www.ippu.purdue.edu/failed_states/.

²² Mick Moore, *Political underdevelopment: what causes « Bad Governance »*, The Institute of Development Studies, March 2001.

trouve alors instrumentalisée, la différence stigmatisée et la haine apparaît comme l'œuvre calculée de ces dirigeants, véritables artisans de l'ethnicisme²³. Car la diversité ethnique ou l'hétérogénéité d'une société ne conduisent pas en elles-mêmes à la violence, pas plus en Afrique qu'ailleurs, et les identités stigmatisées résistent rarement à un examen historique sérieux.

Les intégrations régionales telles que les appuie la nouvelle détermination de l'Union africaine, par le développement économique et les progrès politiques qu'elles sont susceptibles d'engendrer, constituent des gages de prévention à long terme et ne concernent pas que la gestion des crises. Elles sont à cet égard prometteuses. Mais les causes des guerres résident pour une grande partie dans la faiblesse des structures étatiques en Afrique et dans la mauvaise gouvernance. Si certaines dimensions du NEPAD, notamment à travers le mécanisme d'évaluation par les pairs, apparaissent particulièrement novatrices, elles ne sauraient dispenser la communauté internationale et particulièrement l'Union européenne d'un engagement constant.

La politisation de la coopération au développement de l'Union européenne. La pierre angulaire de la relation historique entre la Communauté et le groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) reposa jusqu'au début des années 1990 sur l'instauration d'un régime commercial progressiste fondé sur l'égalité des partenaires, la neutralité politique et l'allocation automatique des ressources. L'absence quasi générale d'institutions démocratiques à la tête des Etats parties, tout comme la gestion cleptomane des ressources nationales, ne constituaient guère un obstacle à la mise en œuvre des programmes communautaires. Les vives tensions animant alors les relations internationales n'auraient pas permis, sans mener à l'impasse, l'adoption de critères politico-idéologiques. Etablir le moindre préalable politique aurait immédiatement été taxé de néocolonialisme et

de tentative d'ingérence dans leurs affaires intérieures par les toutes jeunes souverainetés. La bipolarisation de la scène internationale, marquée par les luttes d'influence dans le « tiers monde », structurait largement toute l'aide au développement et aurait rendu vaine toute tentative en ce sens. Enfin, la plupart des analyses s'accordaient pour considérer que la croissance et les progrès de l'industrialisation suffiraient à atteindre les couches les plus défavorisées des populations et entraîneraient dans un second temps des progrès démocratiques.

Il fallut attendre la décennie 1980 et l'explosion de la dette des pays en développement pour que les principaux donateurs s'attachent à considérer dans leurs programmes la question des activités étatiques et entreprennent une conditionnalité dite de première génération : le système de Bretton Woods mis en place conditionnait l'assistance à une gestion rationnelle de l'économie par les institutions. Si cette conditionnalité conduisit à l'application des fameux programmes d'ajustement structurel et aux dégâts sociaux que l'on sait, ce tournant a toutefois permis d'interroger le cadre de l'action publique et de concevoir des politiques de développement au niveau macro-économique. Pour la prise en compte du respect des principes politiques essentiels par ces autorités étatiques, il fallut attendre la fin de la guerre froide et le rattachement des pays en voie de développement aux valeurs du pluralisme et de la démocratie. C'est alors seulement que les donateurs se sont rendu compte que la croissance et le développement n'étaient pas l'affaire exclusive de l'économie mais dépendaient aussi très largement du mode de gouvernance et du respect ou non des principes de l'Etat de droit et de la démocratie. C'est le Conseil européen de Luxembourg des 28 et 29 juin 1991 qui ouvrit la voie en affirmant la relation existant entre les droits de l'homme et le développement. Ce progrès fut transformé, par la résolution du Conseil en date du 28 novembre 1991, par l'intégration officielle des aspects relatifs aux droits de

²³ Voir les nombreuses analyses des tensions Tutsi - Hutu ou encore du Concept d'ivoirité en Côte d'Ivoire.

l'homme et à la démocratie dans la définition de l'action européenne en matière de développement. Cette intégration se traduisait par l'introduction dans chaque accord externe de l'Union européenne d'une clause de conditionnalité, par la mise en œuvre d'un dialogue politique et par le financement de projets constructifs en la matière. La consécration de la politique de coopération au développement dans le Traité instituant la Communauté européenne officialisa encore cette approche et le lien entre les droits civils et politiques et le développement, en affirmant à son article 177 que la politique de coopération au développement « contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales »²⁴. Depuis lors la gouvernance apparaît comme un élément clé pour la réduction de la pauvreté et la quête de sécurité.

Le tournant de l'accord de Cotonou. Les pays ACP furent les premiers partenaires à connaître cette politisation de l'aide extérieure et ce, dès 1995, par l'introduction dans la Convention de Lomé IV bis d'une procédure de conditionnalité. C'est l'Accord de Cotonou qui marquera une nouvelle rupture par le renforcement de sa dimension politique, au point de dépasser à certains égards le cadre de la coopération au développement et de rompre de manière radicale avec la tradition de neutralité qui caractérisait la relation depuis son origine. Aucun autre accord de coopération Nord/Sud n'accorde une place aussi importante à la dimension politique, à travers la conditionnalité et un dialogue politique renouvelé. Alors que, sous la précédente Convention de Lomé, le dialogue se cristallisait le plus souvent sur la question du respect des conditionnalités, le nouvel accord fait une distinction avec le dialogue politique. Celui-ci, tel qu'il est prévu par l'article 8, est envisagé de manière préventive et constructive, permettant de prévenir les situations dans lesquelles une

partie pourrait juger nécessaire de recourir à la clause de non-exécution. La question du respect des conditionnalités est, elle, l'objet de procédures particulières de consultation prévues par les articles 96 et 97.

L'accord de Cotonou reconnaît explicitement le lien fondamental existant entre sa nouvelle dimension politique et le paradigme de la prévention des conflits en précisant en son article 11 :

« Les activités dans le domaine de la consolidation de la paix, de la prévention et du règlement des conflits visent notamment à assurer un équilibre des opportunités politiques, économiques, sociales et culturelles offertes à tous les segments de la société, à renforcer la légitimité démocratique et l'efficacité de la gestion des affaires publiques, à établir des mécanismes efficaces de conciliation pacifique des intérêts des différents groupes, à combler les fractures entre les différents segments de la société ainsi qu'à encourager une société civile active et organisée. »

L'observation des premières années d'application de ce nouveau dispositif permet toutefois de constater que le cadre formel distinguant approche positive et approche négative n'a pas été appliqué sur le terrain et que l'Union recourt aux sanctions sans exploiter au préalable, de manière assez approfondie et régulière, les opportunités de ce dialogue, le privant ainsi de la vocation qui lui était attribuée par les textes. En raison des limites inhérentes à l'exercice des sanctions, de la difficulté de leur décision mais aussi de leurs conséquences diplomatiques et politiques sur le long terme, il est urgent d'investir davantage dans un dialogue politique, véritablement préventif. La question de l'approche constructive des droits et principes fondamentaux et ainsi du financement de projets destinés à promouvoir ces droits sera traitée dans la section 3, consacrée aux opportunités stratégiques de l'aide au développement.

²⁴ Version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne, 1997.

3.1 Un partenariat fondé sur un dialogue politique renforcé

3.1.1 La vocation élargie et positive du dialogue politique. Le dialogue politique envisagé dans le nouvel accord de partenariat doit conduire à échanger des informations, à encourager la compréhension mutuelle ainsi qu'à faciliter la définition de priorités et de principes communs, en particulier en reconnaissant les liens existant entre les différents aspects des relations nouées et entre les différents domaines de coopération. Il est précisé dans l'article 8 « que le dialogue a également pour objectif de prévenir les situations dans lesquelles une partie pourrait juger nécessaire de recourir à la clause de non-exécution ». Ce dialogue pluridisciplinaire et général portera sur l'ensemble des objectifs et finalités définies par l'accord ainsi que sur toutes les questions d'intérêt commun, général, régional ou sous-régional ; il permettra ainsi aux parties de contribuer à la paix, à la sécurité et à la stabilité et à la promotion d'un environnement stable et démocratique. Le commerce des armes, les dépenses militaires excessives, la drogue, la criminalité organisée ou la discrimination ethnique, religieuse ou raciale pourront faire l'objet de discussions et les politiques générales visant à promouvoir la paix, ainsi qu'à prévenir, gérer et résoudre les conflits violents occuperont une place importante dans ce dialogue, tout comme la stabilité démocratique. L'accord de Cotonou ne pouvait guère fournir un cadre plus ambitieux à ce dialogue politique.

3.1.2 La nouvelle souplesse du dialogue politique. Outre la richesse de son champ d'application, le dialogue politique innove par sa forme. Le dialogue mené précédemment au sein des institutions communes ayant souffert d'un excès de formalisme, l'article 8 précise qu'il pourra désormais être mené avec toute la souplesse nécessaire, se dérouler selon les besoins dans le cadre ou en dehors des institutions, au niveau et sous

la forme les plus appropriées. Les institutions en question sont au nombre de trois. La première est l'instance principale de décision : le Conseil des ministres UE-ACP, composé des membres du Conseil de l'Union européenne, de représentants de la Commission et d'un membre du gouvernement de chaque Etat ACP. C'est l'instance politique de gestion du partenariat, qui mène le dialogue politique, adopte les orientations nécessaires à la mise en œuvre des dispositions de l'accord, notamment en matière de stratégie de développement, et examine toutes les questions susceptibles d'entraver la mise en œuvre de l'accord. Ce Conseil mixte rend des décisions obligatoires, ainsi que des résolutions, des recommandations et des avis. Il est assisté dans ses fonctions par le Comité des ambassadeurs ACP-UE, qui se compose du Représentant permanent de chaque Etat membre auprès de l'UE, d'un représentant de la Commission européenne et du chef de mission de chaque ACP auprès de l'UE. La troisième institution du partenariat est l'assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, qui comprend un nombre égal de représentants parlementaires de l'UE et des ACP. Elle a pour rôle de promouvoir les processus démocratiques par le dialogue et la concertation, de favoriser une meilleure compréhension entre les peuples, d'examiner toute question relative au partenariat et d'adopter des résolutions et des recommandations au Conseil des ministres en vue de la réalisation des objectifs de l'accord. Ces institutions constituent ainsi les lieux où le dialogue peut être le plus large et le plus complet possible. Les enjeux globaux peuvent être abordés et la présence de tous les acteurs est à ce titre une force. Mais, dans de nombreux cas, le formalisme étant une faiblesse, il est utile que ce dialogue puisse être mené en dehors du cadre formel des institutions.

3.1.3 L'élargissement à de nouveaux acteurs. Outre son contenu et sa forme, le dialogue politique innove par ses acteurs, et rompt ainsi avec une autre tradition, celle d'un dialogue strictement

intergouvernemental. L'accord de Cotonou reconnaît ainsi une place essentielle dans la relation de partenariat aux acteurs non étatiques, dont la participation est jugée essentielle. L'interlocuteur privilégié demeure naturellement l'Etat représenté par son gouvernement, mais les acteurs civils seront consultés dans la mesure du possible tant sur la programmation de l'aide que sur des questions d'intérêt politique. Si cette participation apparaît particulièrement novatrice et bénéfique, notamment quand il s'agit d'associer d'une part les entreprises aux questions économiques, de l'autre les ONG et les autorités locales aux questions politiques, cette opportunité ne trouve pas la même application dans tous les Etats, certains gouvernements étant encore quelque peu réticents à cette idée.

Mais l'accord de partenariat UE-ACP ne pouvait guère être plus précis et plus ambitieux dans sa définition du dialogue politique. Cette vision implique un engagement politique de taille pour atteindre ne serait-ce que la moitié de ses objectifs, mais elle n'en constitue pas moins une opportunité précieuse, laissant le champ libre à l'Union pour conduire le dialogue qui lui plaira.

3.2 Un partenariat conditionné par les éléments essentiels et fondamentaux

3.2.1 Un engagement large en faveur d'une bonne gouvernance. La lecture de l'accord de Cotonou révèle une dimension politique à ce jour inégalée, qui dépasse largement les champs de la démocratie et des droits de l'homme pour offrir une définition large du concept de gouvernance, que la Commission européenne définit comme « les règles, les processus et les comportements par lesquels les intérêts sont organisés, les ressources générées et le pouvoir exercé dans la société ». Dès le quatrième paragraphe du préambule de l'accord, les deux groupes reconnaissent « qu'un environ-

nement politique garantissant la paix, la sécurité et la stabilité, le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit et la bonne gestion des affaires publiques, fait partie intégrante du développement à long terme ». Ils reconnaissent encore que « la responsabilité première de la mise en place d'un tel environnement relève des pays concernés ». Rappelons que cet accord de partenariat est un engagement contractuel entre les deux groupes d'Etats et qu'à ce jour, aucun accord Nord-Sud n'est parvenu à tel consensus. Dans son article 9, l'accord de Cotonou définit, pour assurer le respect de ces principes essentiels à la stabilité, trois éléments essentiels dont la violation par une partie est susceptible de conduire à la suspension de la coopération, c'est-à-dire de l'aide et du régime commercial.

3.2.2 Trois éléments essentiels et un élément fondamental pour une définition ouverte de la gouvernance. Les trois éléments essentiels, qui existaient déjà depuis 1995 sous l'égide de la Convention de Lomé IV Bis, sont :

- 1 Le respect des libertés fondamentales et des droits de l'homme tels qu'ils sont définis par le droit international, entendus comme comprenant les droits civils et politiques, les droits économiques, les droits sociaux, culturels et la question du genre.
- 2 Le respect des principes démocratiques « universellement reconnus sur lesquels se fonde l'organisation de l'Etat pour assurer la légitimité de son autorité, la légalité de ses actions qui se reflète dans son système constitutionnel, législatif et réglementaire, et l'existence de mécanismes de participations ». Le texte précise que ces principes doivent se développer selon la « culture démocratique » de chaque pays.
- 3 Le respect de l'Etat de droit, devant régir la structure de l'Etat et la répartition des pouvoirs en son sein, et impliquant l'application générale du principe de légalité et l'instaura-

tion d'un système judiciaire indépendant garantissant l'égalité de tous devant la loi.

L'accord de Cotonou se distingue de son prédécesseur par la définition d'un élément « fondamental » qui a trait à la bonne gestion des affaires publiques, définie par le paragraphe 3 de l'article 9 comme « la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable » ; cette gestion implique des « procédures de prise de décision claires au niveau des pouvoirs publics, des institutions transparentes et soumises à l'obligation de rendre compte, la primauté du droit dans la répartition des ressources, et le renforcement des capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre de mesures visant en particulier la prévention et la lutte contre la corruption » ; en outre, « seuls les cas graves de corruption, active et passive, tels que définis à l'article 97, constituent une violation de cet élément ». L'accord de Cotonou se distingue ainsi des concepts traditionnels de l'Etat de droit et des principes démocratiques pour épouser celui, plus ouvert, plus pertinent mais aussi plus pragmatique de la gouvernance, entendue largement comme la capacité de l'Etat à servir ses citoyens.

Le paragraphe 4 de l'article prévoit une évaluation régulière tenant compte de la situation économique, sociale, culturelle et historique de chaque pays. L'UE voulait introduire la bonne gouvernance parmi les éléments essentiels mais les ACP ont résisté, affirmant qu'il s'agissait d'un concept trop vague et subjectif, susceptible de n'aboutir qu'à des sanctions arbitraires. Le compromis a été d'en faire un élément fondamental, qui permet de ne sanctionner que dans les cas les plus manifestes. A la différence des éléments essentiels, les ACP n'auront pas à craindre une suspension de l'aide, à l'exception des « cas graves de corruption ». Il est à noter que ce dispositif ne s'appliquera pas qu'aux cas de corruption portant sur de l'argent du FED, mais aussi à tous les cas survenant dans des pays où l'UE est

financièrement impliquée et où la corruption constitue un obstacle au développement. C'est un signal sans équivoque aux bénéficiaires de l'aide, mais également aux investisseurs européens et autres acteurs impliqués. Cette lutte contre la corruption n'est pas que l'apanage du dispositif européen, elle tend à se généraliser au niveau des autres agences donatrices présentes sur la scène internationale. Inutile d'avoir réalisé une étude poussée des conditions de gouvernance dans l'intégralité des Etats ACP pour mesurer l'impact potentiel de cet article de la Convention. Une attention particulière des deux parties lui a été consacrée tout au long des négociations, et les ACP n'ont fini par le concéder que par crainte de perdre de précieux avantages dans le cadre de la coopération économique et commerciale et de la coopération technique et financière.

3.2.3 Les procédures de consultation. La violation de ces éléments essentiels pourra donc constituer un motif de suspension de l'aide et de la coopération commerciale, et, du fait de la gravité de ces conséquences, une grande attention a été portée aux définitions et aux prises de décision. L'application de cet article 9 est en effet précisée par les articles 96 et 97 de la sixième partie « Dispositions finales » et le Protocole n°2 « concernant la mise en œuvre de l'article 9 ». L'article 96 porte sur les procédures de consultation et mesures appropriées concernant les éléments essentiels, et l'article 97 ne concerne que l'élément fondamental. L'article 96 organise une consultation entre les parties d'une durée maximale de 60 jours. Si elle n'aboutit pas à une solution acceptable par les parties ou en cas d'un refus de consultation, ou encore en cas d'urgence particulière, des mesures appropriées seront prises par le conseil des ministres ACP-UE. Les cas d'urgence particulière visent des « cas exceptionnels de violations particulièrement graves et évitables » nécessitant une réaction immédiate. Les mesures appropriées sont des mesures arrêtées en conformité avec les règles du droit

international et proportionnelles à la violation. Le paragraphe c de l'article 96 précise que la suspension ne doit intervenir qu'en dernier recours, car la priorité est donnée au dialogue. L'article 97 concerne les cas graves de corruption ; il est calqué sur le précédent, une consultation de 60 jours au plus et des mesures appropriées sont également prévues.

3.3 *La nécessité d'un meilleur investissement dans le dialogue politique*

3.3.1 La difficulté et l'extrémité des sanctions. La tentation d'user d'instruments économiques à des fins politiques est ancienne mais s'est montrée peu efficace dans le passé.

Les Etats membres ont longtemps été divisés sur le principe même de la sanction, entre les « moralisateurs » et les « pragmatiques ». Mais les Etats européens, soucieux d'affirmer la capacité internationale de l'Union, ont su s'accorder sur une stratégie réaliste, respectant une certaine proportionnalité entre le degré de violation d'une clause de conditionnalité et le degré de réaction. L'accord de Cotonou ne précise pas quelles peuvent être les « mesures appropriées » susceptibles d'être adoptées en cas de violation des éléments essentiels. Dans le passé, l'Union a pu, tour à tour, réduire ses programmes de coopération, modifier les canaux utilisés, reporter des réunions bilatérales, mais aussi suspendre tout contact avec le gouvernement incriminé, geler les avoirs de ses membres en Europe, les interdire de territoire communautaire, ou encore prononcer un embargo commercial et proscrire les ventes d'armes. L'Union européenne et ses Etats membres ne suspendent ainsi leur coopération de manière totale et officielle que pour sanctionner les régimes qui refusent le verdict des urnes et renoncent à leur marche en avant vers la démocratie. Dans les cas

les moins graves, la Communauté sait graduer ses pressions. Elle freine les nouveaux projets, puis les reprend au fur et à mesure que les dirigeants donnent des gages sur la remise en route du processus démocratique. Cette méthode discrète et efficace a conduit les Etats ACP à accepter les nouvelles orientations de l'Union européenne. Cette pratique mesurée des sanctions, à la condition d'être correctement menée, se révèle indispensable face aux gouvernements les plus déterminés et les plus irréductibles. Car, en dépit de leur nature contractuelle, les engagements consentis par les Etats ACP ne l'ont été que sous la pression d'une remise en cause de leur accord de partenariat, et les questions de bonne gouvernance, de démocratie et d'Etat de droit continuent d'être des sujets si délicats que de nombreux gouvernements ACP n'envisagent le dialogue politique que comme une nouvelle forme d'ingérence. L'une des conditions de l'efficacité des sanctions face à ce genre de situation, comme l'implique l'analyse de Tanguy de Wilde d'Estmaël, est la capacité des sanctions à dépasser le cadre de la coopération pour pénétrer celui de la PESC et entraîner le déploiement des nouvelles capacités européennes. Mais, en dehors de ces cas extrêmes où la communauté internationale n'a pas été à même d'intervenir en amont par une prévention structurelle, les mesures positives apparaissent comme les meilleurs instruments en vue de contribuer durablement à une meilleure gouvernance en Afrique et à la stabilité structurelle qu'elle implique.

3.3.2 La nécessité d'un engagement régulier et constructif. La décision de recourir à une sanction est délicate pour de nombreuses raisons. En premier lieu, elle témoigne d'un engagement tardif de la communauté internationale et n'intervient qu'en cas de rupture de la part d'un gouvernement ACP. Il importe donc de déterminer quelle est la limite acceptable dans la violation des droits et principes fondamentaux et de laisser en paix les gouvernements prudents qui ne la dépassent pas.

Les mesures négatives ont un impact sur de nombreuses considérations de politique étrangère. Leur adoption oblige à confronter ces violations avec les intérêts économiques, commerciaux et politiques des Etats membres. Enfin, en détériorant la relation avec l'Etat incriminé, une sanction se traduit par une perte d'influence durable de son auteur. Les mesures positives, au contraire, s'appliquent en deçà de la limite inacceptable de la violation des droits, elles n'ont pas d'incidences sur la politique étrangère et permettent une approche plus rationnelle et objective en ne mettant pas en cause les intérêts économiques immédiats de leur auteur. Elles ne nuisent pas à la situation économique et sociale des populations civiles des Etats incriminés, elles sont plus facilement tolérées par les Etats tiers, et ne conduisent pas à une rupture de relation, mais, au contraire, augmentent sensiblement l'influence et le rayonnement de leur auteur.

Enfin, seul un engagement régulier et constructif permet de contribuer à une véritable stabilité structurelle. Les processus qui conduisent des sociétés à se déchirer sont des processus de long terme dans lesquels l'exercice de la gouvernance apparaît crucial. La sanction ne doit intervenir que dans les cas extrêmes et les efforts de l'Union européenne pour promouvoir la démocratie doivent au contraire intervenir et amont par une pression constructive et permanente. Pourtant, le dialogue politique n'a pas jusqu'ici été envisagé comme l'instrument constructif que la lecture de l'accord permet d'espérer. Au lieu de permettre une relation permanente et positive abordant les multiples dimensions de la gouvernance, la tendance de ces premières années fut de ne recourir au dialogue qu'en cas de crise, de rupture de processus et d'événements spécifiques dans les Etats ACP.

3.3.3 Le cas du Zimbabwe. Une application aujourd'hui suffisante de l'accord de partenariat ACP-UE permet en effet de faire un bilan provisoire de cette dimension politique. Depuis 1995, des con-

sultations ont été menées avec 10 pays ACP : Niger, Guinée Bissau, Togo, Haïti, Comores, Côte d'Ivoire, République de Fidji, Libéria, Zimbabwe et République centrafricaine. Ces consultations ont été entreprises après des coups d'Etat (République Centrafricaine), après l'interruption d'un processus électoral (Togo) ou encore en raison de violations des droits de l'homme (Zimbabwe). Si certaines de ces initiatives ont été considérées comme positives, à l'instar de la Côte d'Ivoire et du Niger, l'exemple du Zimbabwe, outre le fait d'avoir une nouvelle fois divisé les Etats membres et conduit à des sanctions inefficaces, est apparu comme révélateur de la confusion existant entre conditionnalité et dialogue politique.

Les violations des droits de l'homme et des principes fondamentaux commises par le gouvernement du président Mugabe, lors de la mise en œuvre de sa « réforme agraire », ont conduit l'Union européenne, quelques mois après la signature du nouvel accord de Cotonou, à éprouver immédiatement sa nouvelle dimension politique. L'Union a souhaité entreprendre un dialogue politique, basé sur le nouvel article 8, afin de prévenir le recours à la procédure de consultation et ainsi tout mettre en œuvre afin d'éviter les sanctions. Face aux réticences du Zimbabwe, le Conseil entama la procédure de consultation, qui devait déboucher sur la suspension de l'aide au développement, à un embargo sur les armes et à une interdiction de séjour sur le territoire communautaire pour les membres du gouvernement du président Mugabe. Cette première utilisation de l'article 8 devait confirmer, pour beaucoup, le lien direct existant entre dialogue politique et examen des conditionnalités.

L'observation des premières années de fonctionnement du nouvel accord révèle, comme ici, que le dialogue politique n'est pas suffisamment distinct de la procédure de consultation, et qu'il continue, comme par le passé, à revêtir une connotation négative. La frontière entre l'instrument positif du dialogue et la consultation, l'instrument négatif de la sanction, très claire

dans le texte de l'accord, n'a été perçue ni par les gouvernements ACP, ni par les Européens. Pour l'essentiel, les discussions ont été de nature réactive et ont porté sur la nature des sanctions et des violations des éléments fondamentaux. Le dialogue politique demeure ainsi, comme sous Lomé, un instrument négatif, un instrument exceptionnel auquel on n'a recours qu'en cas de crise grave et de violation exceptionnelle des droits de l'homme. Loin de trouver dans la pratique toute la souplesse que lui conférait l'accord de Cotonou, le dialogue politique est envisagé comme une intrusion dans la vie politique habituelle, qu'il ne faut pas considérer comme un instrument normal et quotidien de la relation, mais neutraliser au plus vite. Cette tendance à ne recourir au dialogue politique que dans les cas exceptionnels relève sans nul doute de l'erreur d'analyse qui a conduit les diplomates occidentales à n'intervenir dans les conflits que de manière tardive afin de rétablir la situation passée au lieu de tenter d'intervenir en amont sur les facteurs structurels.

3.3.4 Capacité de l'Union européenne à mener un réel dialogue politique. Plusieurs facteurs liés directement à l'Union européenne expliquent cette

sous-utilisation d'un outil pourtant prometteur. En premier lieu, il s'agit d'une mission tout à fait inédite pour les délégations de la Commission, représentant l'Union dans les Etats ACP. Plusieurs observateurs notent en effet que ces délégations, censées travailler dans les domaines traditionnels des programmes de coopération au développement et de la gestion de l'aide, n'ont pas encore intégré toute la dimension de ce dialogue. Une autre difficulté est de savoir à qui revient l'initiative de ce dialogue (délégations, présidence tournante de l'UE, troïka, Haut Représentant). Or de nombreux Etats membres représentés dans les Etats ACP ne partagent ni les mêmes intérêts ni les mêmes points de vue. Ces caractéristiques de la représentation de l'Union européenne dans les Etats ACP n'est sans conteste pas à la hauteur de la dimension politique de la relation UE-ACP. Le dialogue politique ne saurait être mené sans une veille de grande qualité et un engagement politique fort. Un dialogue constructif implique une régularité, une collecte d'informations et la réalisation de travaux de recherche réguliers. Ce à quoi le renforcement des délégations intervenu dans le cadre de la réforme de la gestion de l'aide ne suffira sans doute pas.

La programmation stratégique de l'aide au développement

Les efforts de prévention des conflits en Afrique subsaharienne, quels qu'ils soient, demeureront vains si la communauté internationale ne s'attache pas en premier lieu à endiguer les multiples maux qui handicapent l'Afrique subsaharienne. A la fin de la guerre froide, le rôle de l'aide fut largement remis en question. Il lui fut reproché tour à tour de n'être destinée qu'à des projets inutiles, de conduire à des malversations ou encore de créer une culture de dépendance. Si le bilan n'est guère satisfaisant, l'aide au développement en Afrique depuis 50 ans est à l'origine de nombreux progrès. Si certains pays africains ont considérablement régressé pendant la dernière décennie, c'est en grande partie à cause du désengagement des puissances occidentales au lendemain de la chute du mur. Le rôle de l'aide ne doit pas être remis en question mais repensé à la lumière des échecs du passé.

L'Union européenne, un acteur en deçà de son potentiel. Le formidable essor de l'action internationale de l'Union entamée au début de la décennie 1990 s'est traduit par une spectaculaire inflation de ses programmes de coopération. En dix ans, la Communauté a multiplié son aide par trois, devenant en un temps record le cinquième donateur d'aide publique au développement. Pourtant, l'importance de cette participation à l'exercice de la solidarité internationale, confrontée aux évolutions de la scène internationale, a conduit tous les observateurs à douter de l'influence et de l'impact de l'Union européenne et ont déploré que l'action communautaire soit bien en deçà de son potentiel. La valeur ajoutée de l'aide européenne ne s'est en effet pas imposée, un fossé de plus en

plus grand s'étant creusé entre les ambitions des politiques et leur mise en œuvre sur le terrain. Ce décalage s'explique par le fait que l'activisme et l'investissement croissant de l'Union dans le monde ne se sont pas accompagnés des nécessaires adaptations des stratégies, de la structure organisationnelle et des instruments. A l'image d'autres champs d'action communautaire, la Commission, gestionnaire de l'aide, a ainsi vécu une transition existentielle : du moteur de l'intégration communautaire, elle est devenue un gestionnaire de fonds considérables. Et le premier obstacle identifié à une gestion efficace est un décalage entre des responsabilités et des enjeux toujours plus élevés et des ressources de gestion trop faibles, tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif. A titre de comparaison, la Commission ne disposait que de 2,9 fonctionnaires pour gérer 10 millions d'euros alors que la Banque mondiale en avait 9, et, en 10 ans, le volume des aides allouées a été multiplié par 2,8 alors que les effectifs n'augmentaient que de 1,8. Ce manque chronique de capacités de gestion et de ressources a incité à recourir à divers procédés de gestion financés par les crédits opérationnels. Cette pratique, dénommée STAP « Support technique et administratif aux programmes », a permis à la Commission de palier ses faiblesses en confiant la gestion de certains de ses programmes à des « Bureaux d'assistance technique » (BAT). Cette sous-traitance s'est considérablement développée dans les années 1990, la gestion de l'aide extérieure absorbant 90% des dépenses totales de sous-traitance de la Communauté. De ce fait, la Commission n'a pu ni assurer un contrôle rigoureux de l'utilisation des fonds ni acquérir l'expertise induite par la mise en

œuvre des projets et de la gestion des fonds. Ensuite, la nécessité d'encadrer ces BAT dans la réalisation de missions communautaires a conduit à instaurer des procédures de contrôle laborieuses, dévoreuses de temps pour les Directions générales mais aussi paralysantes pour les BAT aux dépens de leur efficacité sur le terrain. Au-delà de ce déficit notoire de ressources humaines, des causes plus profondes n'ont pas permis à l'Union européenne de s'affirmer comme un acteur global et un donateur efficace. La principale est sans doute la faiblesse des priorités et des stratégies communautaires. Les observateurs ont qualifié tour à tour la politique communautaire de « réactive », certains la ramenant même à un « agglomérat de projets hétéroclites », à une politique « désordonnée », l'Union tentant de palier son absence politique par de très lourds engagements financiers. Un membre du Cabinet de Poul Nielson²⁵ a confirmé cette analyse en soulignant que « Le critère de performance, c'est l'engagement, ce n'est ni le paiement ni le bon déroulement d'un projet ni l'impact du projet, et encore moins l'impact de la stratégie vis-à-vis de la région ».

Une salutaire réforme de la gestion de l'aide. Au lendemain de la démission en mars 1999 de la Commission Santer, la question de la réforme domine l'agenda politique européen. L'un des mandats essentiels du président Romano Prodi fut de moderniser la culture, l'organisation et la gestion de l'institution gardienne des traités et moteur de l'intégration. En mars 2000, le Livre Blanc sur la réforme de la Commission amorce une vague de réformes internes visant à revoir profondément le processus d'établissement des priorités et d'allocation des ressources, la politique en matière de ressources humaines et la gestion financière. Au sein de ce vaste objectif une importance première est accordée à la gestion de l'aide extérieure, au point que le Commissaire européen en charge du développement Poul Nielson s'exprime en public en ces termes : « La réforme est importante pour la Commission tout entière. Mais pour l'aide

extérieure, c'est une question de vie ou de mort »²⁶. La Commission a entamé, à partir de la publication de sa Communication du 16 mai 2000 concernant la gestion de l'aide extérieure, une vaste réforme. Ses objectifs sont de réduire le temps nécessaire à la mise en œuvre des projets approuvés, d'améliorer la qualité de leur gestion, et de renforcer leur impact. L'accord de Cotonou est le premier accord à traduire cette réforme. Parmi les nombreuses dimensions de la réforme de la gestion de l'aide, figure en premier lieu une nouvelle programmation. La programmation peut se définir simplement comme comprenant à la fois le processus politique de définition des stratégies générales et leur traduction dans des programmes concrets. Le nouveau système renforce considérablement cet exercice en le rendant pluriannuel, créant ainsi, selon les termes de la Commission « un outil de gestion essentiel pour veiller à ce que l'aide extérieure reflète les objectifs et priorités stratégiques de l'UE ». En second lieu, le nouvel accord de partenariat rompt à nouveau avec un pilier des Conventions de Lomé, celui du droit à l'aide. Désormais, une partie de cette aide ne sera plus attribuée sans considération du comportement de l'Etat destinataire, mais en fonction de ses besoins et surtout de ses résultats, tant économiques que politiques. Ces deux nouvelles dimensions apparaissent essentielles à la gestion de l'aide et permettent de l'utiliser de manière beaucoup plus opportune que par le passé.

4.1 Une programmation pluriannuelle et stratégique

4.1.1 Des instruments rationalisés. Une des causes essentielles de l'inefficacité de l'aide européenne sur le terrain, qui fut largement induite par l'absence de ligne d'action déterminée, réside dans la prolifération des instruments, des bases juridiques et des lignes budgétaires adoptées, un dispositif pluriel et fragmenté : le budget communautaire comprenait ainsi pas moins de

²⁵ Interrogé par Franck Petiteville et cité dans son essai « La coopération économique de l'Union européenne, entre globalisation et politisation », *Revue française de Sciences Politiques*, vol. 51, n.3, juin 2001.

²⁶ Lors d'un discours prononcé devant la Société pour le Développement International à Amsterdam, le 27 mars 2000.

70 lignes budgétaires et 87 règlements sur la politique de coopération au développement. Plusieurs rapports alarmants de la Cour des Comptes et du Parlement européen ont conduit à des réformes ponctuelles qui, en renforçant les mécanismes de contrôle, ont encore allongé les délais de fourniture de l'aide et réduit son efficacité. D'autant que ces contrôles se concentraient souvent plus sur le respect des procédures internes que sur la qualité de l'aide et de son impact au niveau local. Les politiques communautaires ont ainsi été dépendantes davantage de la logique de leurs instruments que d'objectifs clairement définis. Les délégations de la Commission dans le monde en sont venues à considérer « Bruxelles » comme le principal obstacle à une mise en œuvre efficace sur le terrain, dénonçant régulièrement une tendance à définir des politiques sans tenir compte des modalités de mise en œuvre et des contraintes de capacités. De nombreux observateurs se sont indignés d'une volonté parfois « obsessionnelle » de dépenser de l'argent sans système de gestion axé sur l'obtention de résultats et sur l'évaluation stratégique.

L'accord UE-ACP fut le premier accord de partenariat à traduire cette ambition de réforme de l'aide en rationalisant les instruments de la coopération financière issus des conventions précédentes. Dans le passé, chaque FED était subdivisé en plusieurs instruments, fonctionnant chacun selon une logique des procédures et une méthode de programmation qui lui étaient propres. La totalité des ressources disponibles du FED est désormais acheminée par seulement deux instruments :

L'enveloppe pour le développement à long terme

Gérée par la Commission et divisée en deux sous-dotations :

- ▮ une allocation de 10 milliards d'euros, principalement à utiliser pour les programmes indicatifs nationaux,

- ▮ une allocation de 1,3 milliards d'euros réservés au financement de la coopération et de l'intégration régionale.

La Facilité d'Investissement

2,2 milliards d'euros.

Gérée par la Banque européenne d'Investissement (BEI), elle permet d'assurer le financement d'investissements, essentiellement dans le secteur privé.

Dans l'enveloppe à long terme, chaque pays/région ACP se voit indiquer un montant forfaitaire, qui lui permet de financer le soutien aux secteurs agréés avec la Communauté dans un programme national ou régional. Comme nous l'avons vu, les acteurs non gouvernementaux participeront à la formulation des stratégies d'appui et à la mise en œuvre et auront un accès direct aux ressources. Les enveloppes affectées aux pays individuels se composent de deux éléments, qui sont cependant programmés et gérés de manière unifiée :

- a) Une allocation indicative initiale (appelée enveloppe « de base ») afin de couvrir le soutien macro-économique, les politiques d'appui sectoriel, les programmes et projets de soutien aux secteurs de concentration (dans le cadre de ce que l'on avait coutume d'appeler l'« aide programmable » et l'« appui à l'ajustement structurel »). Elle sera immédiatement accessible et sera utilisée en parallèle avec les reliquats des FED antérieurs.
- b) Une allocation supplémentaire (appelée enveloppe « supplémentaire ») qui sert à récompenser les pays particulièrement performants en anticipant sur les examens réguliers des performances et à couvrir des besoins imprévus, tels qu'une aide d'urgence, une contribution à des initiatives d'allègement de la dette convenues par la communauté internationale et un soutien visant à atténuer les effets néfastes de l'instabilité des recettes d'exportation. Ensemble, ces deux éléments forment l'enveloppe de développement à long terme initiale du pays

concerné. La définition et la ventilation sectorielle de cette enveloppe sont définies par l'exercice dit de la « programmation ».

4.1.2 Une programmation renouvelée. Le nouveau système de programmation est réalisé par l'exercice des « Documents de stratégie par pays » (DSP) que le Conseil a demandé à la Commission de réaliser par ses conclusions en date du 10 novembre 2000. Un groupe inter-services d'appui à la qualité fut créé en janvier 2001 pour assurer un contrôle permanent de la cohérence et de la qualité du processus de programmation. L'objet de ces cadres stratégiques est de produire sur cette base le « *policy mix* » le plus approprié en intégrant les instruments de l'aide extérieure aux autres actions communautaires extérieures, PESC et Commerce. Ils servent de référence à la définition des projets communautaires pour une durée de cinq ans. L'élaboration de ce document se réalise sur la base d'un dialogue instauré par les services de la Commission (et principalement les délégations) avec le gouvernement partenaire, les acteurs non gouvernementaux, les Etats membres mais aussi les autres agences d'aide et de coopération présentes dans le pays concerné. Ce document est ensuite soumis au Groupe inter-services d'appui à la qualité, composé de membres de la DG Développement, de la DG Commerce, de la DG Affaires économiques et financières, de la DG Elargissement, d'ECHO, de l'Office de coopération EuropeAid, pour un contrôle de sa qualité et de sa cohérence, puis est officiellement approuvé par la Commission, sous contrôle des Comités de gestion compétents dans le cadre de la procédure de la Comitologie.

Ces documents stratégiques pays doivent in fine contenir les chapitres suivants :

1. une description des objectifs de l'action de l'Union ;
2. une présentation de l'agenda politique du pays bénéficiaire ;
3. une analyse de la situation politique, des

changes commerciaux, de la situation économique et sociale du bénéficiaire ;

4. une évaluation de la coopération passée et présente de la Communauté et des Etats membres ;
5. une stratégie de réponse de l'Union européenne à ces défis ;
6. le Programme indicatif national (PIN) identifie et définit les mesures et actions appropriées qui seront mises en œuvre par l'Union afin d'atteindre les objectifs présentés précédemment. A l'aide d'une matrice résumant les interventions connues des autres donateurs, notamment des Etats membres et des donateurs multilatéraux, le PIN situe l'action communautaire en relation avec ces autres donateurs en vue d'une plus grande coordination.

4.1.3 La nécessité d'une veille et d'une analyse optimale. Cet exercice induit par la nouvelle programmation de l'aide extérieure de l'Union constitue sans doute un progrès substantiel dans la gestion, la distribution et donc l'efficacité de cette aide. Il permet en effet, du moins dans son principe, d'associer les instruments de l'Union en vue des mêmes objectifs en un ensemble pluridisciplinaire. Parmi ces objectifs, doit naturellement figurer la stabilité structurelle et, par conséquent, la sécurité, qui a, comme nous l'avons vu, de multiples leviers. L'utilisation des DSP constitue ainsi à juste titre un pilier de la stratégie de l'Union en matière de prévention des conflits. Malgré ce saut qualitatif évident, force est de constater la faiblesse des capacités, comme c'est le cas pour le dialogue politique. Bien que ces DSP soient dans l'ensemble jugés satisfaisants par l'ensemble des acteurs communautaires, mais aussi par la plupart des Etats membres lors de leur examen en comité, il n'est pas certain que la déconcentration du personnel bruxellois vers les délégations en vue d'une gestion décentralisée et proche des réalités jadis si lointaines soit suffisante.

4.2 Une programmation fondée sur les besoins et les résultats

Nous avons constaté que l'enveloppe pour le développement à long terme se scindait en vertu du nouveau système en une allocation indicative initiale, appelée enveloppe de base et une allocation complémentaire, appelée enveloppe supplémentaire. C'est l'une des nombreuses innovations de ce nouvel accord de partenariat : mettre fin au droit à l'aide, à l'automatisme de son attribution. Alors que sous l'égide des précédentes Conventions de Lomé, cette aide était allouée sans considération du comportement de l'Etat bénéficiaire, que celui-ci viole les principes politiques fondamentaux ou procède à une gestion cleptomane des ressources, le nouvel accord rend la programmation « glissante », c'est-à-dire fondée sur les besoins mais aussi sur les résultats. Cette nouvelle organisation est rendue possible par la fin de l'éparpillement de l'aide au sein des multiples bases juridiques, instruments et lignes budgétaires des précédentes conventions et leur nouvelle distribution au sein de l'enveloppe de base et l'enveloppe supplémentaire. Ainsi les ressources ne sont-elles plus bloquées dans un but spécifique et enfermées dans la logique d'un instrument, mais elles peuvent être redéployées avec une plus grande flexibilité. Le nouvel accord instaure ainsi un instrument significatif. Alors que, sous l'ancien système, la seule façon pour l'Union d'adapter son aide au comportement des Etats consistait à la solution extrême et difficile de la sanction, le nouveau système permet à l'Union de procéder à une évaluation régulière et ainsi à un ajustement de son soutien. Cette nouvelle forme de programmation, si elle comporte des risques pour les Etats ACP et nécessite des précisions quant à sa mise en œuvre, est à même de constituer un outil stratégique dans la promotion de la stabilité, de l'efficacité et de la prévention des crises en général et des conflits en particulier. Cette pro-

grammation glissante comprend trois types de révision : annuelle, à mi- et en fin de parcours. La révision à mi-parcours est l'occasion d'ajuster les stratégies d'intervention et les ressources financières y afférentes en fonction d'une évaluation des besoins et des performances ; elle a commencé pour la plupart des Programmes indicatifs en mars 2004. Les stratégies sont ainsi soumises à un examen opérationnel afin de les adapter aux circonstances changeantes et de garantir leur bonne mise en œuvre.

Performances

Progrès dans la mise en œuvre de réformes institutionnelles
Performance nationale en matière d'utilisation des ressources
Mise en œuvre efficace des opérations en cours
Allègement ou réduction de la pauvreté
Actions de relance du développement durable
Performance des politiques sectorielles et macro-économiques

Besoins

Revenu par habitant
Importance de la population
Indicateurs sociaux
Niveau d'endettement
Pertes de recettes d'exportation
Dépendance vis-à-vis des recettes d'exportation (secteurs agricoles et miniers)

Si ces évaluations ne doivent ni compromettre la prévisibilité de l'aide ni remplacer les conditionnalités, elles constituent le meilleur moyen d'un suivi régulier de la situation économique, sociale et politique des Etats récipiendaires, de manière à prévenir les situations de crise et à les traiter, mais aussi un levier d'influence considérable tant dans la gestion économique de l'aide que dans la gouvernance politique.

4.3 La nécessité d'un soutien constructif à la démocratie et au respect des droits fondamentaux

La résolution du Conseil en date du 28 novembre 1991 a reconnu la place essentielle qu'occupent les droits et principes fondamentaux au sein de la politique de coopération au développement. Dans les Traités fondateurs, cet objectif est attribué en des termes quasiment identiques à la politique de coopération au développement et à la PESC. Une étape importante dans la définition de cette mission de l'Union fut franchie par la publication en mai 2001 d'une Communication de la Commission sur « Le rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'Homme et de la démocratisation dans les pays tiers », fortement appuyée par le Conseil lors de ses conclusions du 25 juin 2001. Par ces conclusions, le Conseil réaffirme son attachement aux principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits universels et individuels de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit. Il rappelle ainsi sa détermination à promouvoir des environnements démocratiques stables, fondés sur la pleine jouissance des droits de l'homme en précisant que cet objectif est indispensable à la mise en œuvre du Programme européen pour la prévention des conflits violents, tout autant qu'il constitue la pierre angulaire de son œuvre en faveur de la réduction de la pauvreté, d'un développement social et économique durable, de la paix et de la sécurité. L'Union rappelle dans son Rapport annuel 2003 sur sa politique de développement et la mise en œuvre de son aide extérieure que le renforcement des capacités institutionnelles a mobilisé près de 15% des ressources engagées, ce pourcentage ne couvrant pas les lignes budgétaires horizontales et thématiques comme l'Initiative européenne pour la démocratie et les Droits de l'homme, lesquelles ne sont pas programmées sur la base des DSP. Ces deux documents rappellent que, pour mener cette mission à bien, l'Union peut

s'appuyer sur un large éventail d'instruments : diplomatie et politique étrangère traditionnelle (participation aux Nations unies), usage de sanctions, dialogue associé à la coopération. Dans le cadre de cette relation de coopération, la promotion de la démocratie et des droits de l'homme est largement intégrée dans les programmes d'aide communautaires. La Commission rappelle à cet égard que, dans le cadre du programme FED, 182 millions d'euros ont été alloués au soutien direct des droits de l'homme et de la démocratisation de 1997 à 2000 et qu'un fond supplémentaire de 71 millions d'euros a été consacré à l'assistance et la surveillance électorales entre 1996 et 1999. Cette aide transite essentiellement par l'assistance technique et par les gouvernements ACP ; l'Union considère en effet cet objectif politique comme un objectif transversal qu'elle se fixe dans tous les programmes communautaires et notamment en matière de commerce et d'investissement. La Commission rappelle en outre le rôle de l'aide humanitaire fournie par le Service d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO), soucieuse des droits des victimes dans les conflits armés : l'Afrique représente près de 40% des montants engagés par ECHO, soit plus de 240 millions d'euros. Enfin, l'aide européenne contribue à cet objectif par l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), qui donne son titre au chapitre B7-70 du budget communautaire ; ce programme transversal du budget communautaire a, selon le rapport annuel 2003, rassemblé quelque 109 millions d'euros pour l'année écoulée. La base légale de l'ensemble des actions constructives en faveur de la promotion de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'homme est le règlement 975/1999 adopté par le Conseil le 29 avril 1999. Celui-ci, en son article 2, présente l'ensemble des actions ayant vocation à être soutenue par l'Union et précise, en son article 3, la nature du soutien communautaire. Ces actions ont notamment pour objet de contribuer à un meilleur exercice de l'autorité publique et de renforcer la société civile et ses groupes vul-

néables. Ces actions visent ainsi, selon les termes mêmes de l'article 3 :

- « 1) la promotion et la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tels que proclamés dans la déclaration universelle des droits de l'homme, et d'autres instruments internationaux concernant le développement et la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit (...)
- 2) le soutien au processus de démocratisation (...)
- 3) le soutien aux actions de promotion du respect des droits de l'homme et de démocratisation à l'appui de la prévention des conflits et du traitement de leurs conséquences en étroite liaison avec les enceintes compétentes en la matière ».

La plupart des actions financées par l'IEDDH sont mises en œuvre par des ONG, des organisations internationales ou régionales, les administrations ou agences publiques nationales, régionales et locales, les organisations communautaires, les instituts et les opérateurs privés ou publics. La Commission dispose de trois moyens pour les mettre en œuvre :

- les projets sélectionnés lors d'appels à propositions sont mis en œuvre par des opérateurs de la société civile (montant : 300 000 euros au moins) ;
- les micro-projets sont de petits projets d'un montant inférieur à 100 000 euros gérés directement par les délégations dans les pays concernés. Ils sont mis en œuvre par des ONG locales et concernent des projets de petite envergure ;
- les projets ciblés sont mis en œuvre dans le cadre de programmes communs avec des partenaires pouvant inclure des organisations gouvernementales internationales ou des autorités nationales.

L'impact de ces programmes est difficile à évaluer compte tenu des multiples facteurs et du manque d'indicateurs objectifs. Après chaque exercice budgétaire, la Commission a l'obligation de transmettre au Parlement un rapport annuel de ses activités. Plusieurs rapports furent en outre publiés par la Commission ou par des observateurs externes²⁷. Ils considèrent que l'utilisation d'ONG est le moyen le plus efficace pour viser une démocratisation de la base, même si la qualité du projet dépend dans une large mesure de l'agent de mise en œuvre, de son profil public, de ses ambitions et de la portée de son travail. En règle générale, les évaluations des programmes d'appui communautaires aux droits de l'homme sont positives, notamment en ce qui concerne l'existence de ces appuis directs aux bénéficiaires sans intervention des gouvernements parfois hostiles à ces acteurs. Il est établi que ces programmes ont contribué de manière significative à certains objectifs sectoriels tels que les élections libres et équitables, le renforcement des ONG locales. Ces analyses de terrain considèrent en outre que les programmes ont en règle générale été bien adaptés à la nature des systèmes politiques en place. Des lacunes thématiques sont toutefois identifiées, concernant les actions visant à soutenir les droits économiques et sociaux, à lutter contre la corruption et à garantir le respect des droits de l'homme en période de crise ou l'appui au secteur judiciaire. Le constat n'est pas surprenant dans la mesure où les avancées dans ces secteurs dépendent de l'engagement du gouvernement local. Le contexte politique est très important pour la durabilité de ce type d'actions : l'absence de volonté de l'Etat à poursuivre les réformes politiques, économiques et sociales, à faire participer les populations à la prise de décision et à appuyer le processus de démocratisation peut ébranler largement tous ces projets. Les rapports s'accordent sur la qualité interne des projets choisis par la Commission. Et il est reconnu que la Communauté a su, par le

²⁷ Franklin Advisory Research, External evaluation of community aid concerning positive actions in the field of human rights and democracy in the ACP countries, 1995-1999. Rapport de la commission sur la mise en œuvre des mesures visant à promouvoir le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques dans les relations extérieures pour 1996-1999 (COM 2000 726 du 14 novembre 2000). Emery Brusset, Emma Achilli et Christine Tiberghien, Rapport de synthèse des activités de la communauté européenne dans le champ des droits de l'homme, de la bonne gouvernance et de la démocratie, 10 août 2001.

financement de ces programmes, évoluer d'une approche initialement centrée sur la réaction aux événements politiques à une approche de long terme visant au développement institutionnel, au développement d'une culture de pluralisme politique et à l'établissement de contre-pouvoirs à long terme. Le Conseil s'est félicité de l'engagement de la Commission d'adopter à l'instar de la programmation de toute l'aide extérieure une approche plus stratégique de l'IEDDH. Il a ainsi semblé nécessaire de soutenir un nombre limité de priorités thématiques et géographiques. Quatre priorités ont été retenues :

1) la démocratisation, la bonne gestion publique et l'Etat de droit ;

- 2) l'abolition de la peine de mort ;
- 3) la lutte contre la torture et l'impunité et l'établissement de tribunaux internationaux et pénaux ;
- 4) la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination à l'égard des minorités et des populations autochtones.

32 pays cibles ont été sélectionnés, dont 12 seulement en Afrique subsaharienne : Angola, Burundi, République démocratique du Congo, Erythrée, Ethiopie, Côte d'Ivoire, Mozambique, Nigeria, Rwanda, Sierra Leone, Soudan et Zimbabwe.

L'examen de cette utilisation de l'aide au développement dans des actions visant à renforcer

Engagement 2002 en faveur des pays d'Afrique subsaharienne du groupe ACP (en millions d'euros)

Rapport annuel 2003 sur la politique de développement et de la mise en œuvre de l'aide extérieure

Prévention des conflits, bonne gouvernance et Etat de droit			
Afrique de l'Ouest	Soudan	Maintien de l'accord de cessez-le-feu	1,1
	Côte d'Ivoire	Pourparlers de paix	0,5
	Nigeria	Soutien du processus électoral	6,5
	Togo	Formation des administrations locales	1,3
	Sierra Leone	Amélioration du traitement des prisonniers	2,0
Afrique centrale	République centrafricaine	Recensement national	5,5
		Pourparlers de paix menés sous les auspices de l'Union africaine	0,4
		Recensement national	1,5
Afrique orientale et australe	Congo	Soutien du processus électoral, protection des droits de l'homme	14,3
	Erythrée, Ethiopie	Projets liés au processus de paix, déminage	1,0
	Madagascar	Soutien au processus électoral	0,2
	Somalie	Pourparlers de paix au Kenya	0,5
Total		(€millions)	34,8

Renforcement des institutions			
Afrique de l'Ouest	Bénin	Soutien du lancement de communes	8,9
	Guinée	Aide accordée à l'ordonnateur national	3,0
	Côte d'Ivoire	Aide accordée à l'ordonnateur national	2,0
	Nigeria	Gestion des dépenses publiques	1,9
		Projet relatif aux capacités de gestion économique	2
	Sierra Leone	Aide accordée à l'ordonnateur national	0,2
	Togo	Appui des ONG et de la Société civile	1,3
Afrique centrale	République centrafricaine	Aide accordée à l'ordonnateur national	2,0
	Gabon	Aide accordée à l'ordonnateur national	0,2
Afrique orientale et australe	Angola	Aide accordée à l'Institution nationale de statistique	1,9
	Congo	Droits de l'homme, démocratisations, élections	14,3
		Premier programme de soutien institutionnel	16
	Ethiopie	Système d'information financière	9,0
	Namibie	Planification du développement et acteurs non gouvernementaux	3,2
	Afrique du Sud	Reconstruction et développement	4,8
		Conflits et gouvernance	4,0
	Soudan	Activités consultatives destinées aux acteurs non gouvernementaux	0,1
Total		(€ millions)	74,8

Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme			
Afrique de l'Ouest	Côte d'Ivoire	Projets axés sur les communautés locales	0,3
	Sierra Leone	Suivi des élections	1,6
		Soutien de la Commission de la vérité et de la réconciliation	1,0
		Communication des cas de violations des droits de l'homme	0,7
		Réhabilitation des victimes de la torture	1,0
Afrique centrale	Burundi	Protection des droits de l'homme, rétablissement de la paix	0,6
		Réconciliation des communautés divisées	0,7
	Cameroun	Prévention de la torture	0,3
		République centrafricaine	Lutte contre le racisme
	Rwanda	Lutte contre le racisme	0,3
		Financement de juridictions	0,3
Afrique orientale et australe	Angola	Observation du règlement de paix	0,6
	Congo	Suivi des élections	1,0
	RDC	Protection des droits de l'homme	0,9
		Renforcement du système judiciaire	1,0
		Lutte contre le racisme	0,5
	Ethiopie	Renforcement du parlement	0,7
		Projet axé sur les communautés locales	0,4
	Kenya	Prévention de la torture	0,4
		Suivi des élections	1,8
	Madagascar	Suivi des élections	1,0
Zimbabwe	Prévention de la torture	0,7	
		Promotion de la bonne gouvernance	0,3
Total			(€ millions) 17

l'Etat de droit et la démocratie révèle toute sa dimension stratégique. Celle-ci est rendue possible grâce aux nouvelles modalités de programmation et nous poussent à croire que l'aide, selon la manière dont elle est programmée, dispensée et ajustée, a un rôle de premier plan à jouer dans le dispositif européen de prévention des conflits et constitue de ce fait une autre opportunité révélée par l'examen de l'accord de Cotonou. Deux remarques nous permettent de conclure sur ce point. En premier lieu, nul ne saurait contester que cette aide au développement revêt une très haute intensité politique et qu'elle nécessite un fort investisse-

ment de la même nature, seul à même de lui permettre de contribuer à la stabilité. Cette opportunité nous conduit en second lieu à rappeler que l'engagement affiché lors du Conseil européen de Barcelone d'une aide au développement atteignant 0,39% des PIB nationaux apparaît encore bien éloigné des objectifs du millénaire et des 0,7% définis dans le cadre des Nations unies et que bien d'autres pays que ceux définis dans la liste de pays cibles figurant ci-dessus mériteraient de connaître le développement de nouveaux projets européens.

Pour un plus fort engagement : une représentation politique permanente et régionale de l'UE

Si l'accord de Cotonou offre ainsi de nombreuses opportunités et répond à la majorité des faiblesses des Conventions de Lomé, celui-ci demande certainement pour se déployer avec toute l'efficacité pour laquelle il a été conçu un engagement politique et matériel plus fort.

La conjugaison des nombreux instruments européens occupe de multiples acteurs au sein de l'architecture institutionnelle : la DG Commerce, la DG Développement, la DG Relations extérieures, le Haut Représentant, les Etats membres réunis au sein du Conseil, la présidence tournante, le Parlement, l'Office de Coopération EuropeAid, le Service d'aide humanitaire ECHO, les trois institutions paritaires du partenariat et encore beaucoup d'acteurs publics et privés chargés d'exécuter les projets européens. A l'ensemble de ces structures sont associées les délégations de la Commission, vecteurs de l'action européenne dans le monde, essentielles à plus d'un titre. La Commission, à l'occasion de la réforme de la gestion de son aide, a très sérieusement renforcé leurs capacités et leur a attribué de nouvelles responsabilités. Mais une utilisation stratégique de toutes les opportunités révélées par Cotonou impliquera un fort engagement politique, un rayonnement, une présence et une influence qui, de l'avis de nombreux observateurs, ne correspondent pas aux missions traditionnelles des délégations, même renforcées.

Face à cette multitude d'instruments et d'acteurs dans le champ des relations extérieures et compte tenu de la division imparfaite de celles-ci entre le premier et le second pilier, la Convention pour l'avenir de l'Europe a retenu la solution, depuis si longtemps suggérée par les milieux académiques et universitaires, de fondre les com-

pétences du Commissaire aux Relations extérieures et du Haut Représentant pour la PESC, pour les confier au Ministre des Affaires étrangères de l'Union européenne. Il est prévu d'adjoindre à ce Ministre un Service européen d'action extérieure.

Le renforcement des trois objectifs que nous avons développés – appui aux intégrations régionales, renforcement du dialogue politique et utilisation stratégique de l'aide – implique une approche hautement politique de ces questions. Il ne s'agit pas d'instrumentaliser les objectifs à long terme de la coopération au développement, mais de les coordonner au service des missions essentielles de l'Union. Cet engagement ne sera rendu possible que par une traduction efficace de la nouvelle mission du Ministre des Affaires étrangères dans les Etats tiers. Seule la projection efficace du Ministre sur le terrain permettra de répondre aux trois défis posés par la capacité internationale européenne : son influence et son rayonnement, la cohérence dans la définition de son action comme dans sa représentation et la coordination accrue entre les Etats membres. Il semble à ce jour que l'Union européenne et ses Etats membres n'aient pas les moyens de déployer au niveau bilatéral le réseau diplomatique nécessaire à l'accomplissement des objectifs identifiés. Une solution intermédiaire serait offerte par une forte représentation politique du Ministre des Affaires étrangères à l'échelle régionale. Cette solution offrirait en outre de nombreux avantages

L'architecture régionale de sécurité qui se dessine en Afrique et les intégrations régionales que les APE viennent appuyer doivent faire l'objet d'une vision globale et intégrée. Une représenta-

tion permanente auprès de la CEDEAO et de ses Etats membres, ainsi que de la CEMAC, de la SADC et de l'AOA, pourrait structurer l'ensemble des relations entre l'Union et ces régions, aux plans aussi bien économique et commercial que politique que militaire. La possibilité d'adjoindre à ces quatre représentants permanents de l'Union en Afrique un Conseiller aux Affaires militaires représentant le Comité militaire, un Conseiller aux affaires commerciales représentant la DG Commerce, un Conseiller à la coopération au développement, un Conseiller à l'action humanitaire devrait être envisagée ; un service d'analyse économique et sociale et un service politique efficaces permettraient sans doute de renforcer considérablement les synergies. C'est seulement par ce biais que les défis de la sécurité et du développement en Afrique pourront être relevés. Il ne saurait être question, en imaginant de les déployer au niveau régional, d'affaiblir les délégations présentes au niveau national. Celles-ci demeureraient, tant pour la conduite des programmes de coopération que pour l'observation des sociétés, absolument essentielles pour contribuer à la réussite de l'Union européenne. La concentration de leurs activités sur leurs missions essentielles ne ferait qu'augmenter au contraire leur efficacité.

Par un tel système, le dialogue politique se trouverait considérablement augmenté et non plus soumis aux initiatives disparates de multiples acteurs. Il aurait lieu aussi bien à l'échelle régionale que locale tout en associant fortement les partenaires de la région à toutes les questions d'intérêt commun. En cas d'apparition de tensions qu'une prévention à long terme n'aurait su anticiper, le représentant permanent développerait les compétences et les actions actuellement dévolues aux envoyés spéciaux. L'action de ceux-ci a été jugée essentielle pour assurer la visibilité, la cohérence et l'efficacité de l'action de l'Union. Offrons à ces mêmes acteurs non plus seulement des outils diplomatiques mais aussi toutes les compétences pour intervenir en amont et c'est toute la séquence de l'interven-

tion européenne qui s'en trouvera améliorée. Enfin, par une présence continue et des services politiques plus étoffés qu'ils ne le seraient à l'échelle nationale, le représentant permanent de l'Union serait doté de la vision et de toutes les analyses pertinentes, appuyé pour cela par l'action conjuguée de ses services et de ses délégations, afin d'utiliser l'aide à de meilleures fins.

En outre, cette représentation régionale du Ministre permettrait de facto au partenariat UE-ACP de revêtir une nouvelle dimension, celle d'une géométrie variable de la politique européenne vis-à-vis des 77 Etats impliqués, tout en respectant l'unité de leur groupe comme l'histoire et les traditions de la culture Lomé. Car le choix de l'Union de structurer ses relations avec de vastes ensembles géographiques ou historiques, s'il ne doit pas être remis en question dans son principe, ne permet pas toujours à l'Union d'atteindre l'efficacité que permettrait une approche plus ciblée. Le conditionnement du processus de Barcelone par la résolution du conflit israélo-palestinien en témoigne. Le cadre des relations entre l'Union et 77 Etats doit lui permettre de mener parallèlement des politiques souples et différenciées. De jure, la dimension régionale est envisagée comme pouvant être le niveau auquel l'Union mène son dialogue politique. Une représentation politique régionale permettrait de saisir cette opportunité et d'affiner la politique européenne vis-à-vis des membres d'un groupe revêtant des réalités fort différentes.

Si une telle représentation permanente de l'Union à l'échelle régionale est envisagée afin d'approfondir les objectifs de l'accord de Cotonou, elle permettrait également de répondre en partie aux nombreux défis qui se posent toujours à l'Union européenne dans le développement de ses capacités. Cette représentation poserait, comme nous allons le voir, trois défis : le renforcement de la présence et ainsi du rayonnement de l'Union, la cohérence dans la détermination de l'action européenne et dans sa représentation, une plus grande coordination de ses Etats membres.

5.1 Le rayonnement

Peu avant la prise de conscience salutaire qui gouverna la réforme de la gestion de l'aide, entamée en novembre 2000, les constats alarmants quant à la conduite de cette politique communautaire ne manquaient pas. Qu'il s'agisse de Claire Short, ancienne ministre britannique pour le développement, qui qualifia la Commission de « plus mauvaise agence de développement du monde », de Chris Patten, qui reconnut de manière plus mesurée que « la capacité de l'Union européenne à faire des promesses politiques est plus impressionnante que sa capacité passée à les tenir », ou de Poul Nielson qui, à l'occasion du débat sur la gouvernance de la Commission, prévient que « La réforme est importante pour la Commission tout entière. Mais pour l'action extérieure, c'est une question de vie ou de mort », rares étaient les acteurs à ne pas reconnaître l'impérieuse nécessité d'une réforme de fond et à ne pas en percevoir l'enjeu pour l'Union tout entière.

Car, si l'enjeu de la bonne gestion de l'aide tient certainement à son efficacité et à son impact sur le développement des pays du Sud, force est de constater que ses défaillances ont lourdement entaché la crédibilité et la légitimité de l'Union européenne. Chris Patten le soulignait en présentant la Communication qui allait lancer la réforme aux députés européens : « En dépit d'améliorations récentes, les faiblesses de nos structures (...) sont bien connues et elles ont des conséquences particulièrement dommageables pour l'image de l'Union sur le plan international. La mise à disposition effective de l'assistance est une condition cruciale pour la crédibilité de notre politique étrangère et de sécurité commune ».

Force est de constater que la réforme a porté ses fruits et que la gestion de l'aide s'est considérablement améliorée, mais il peut en être autrement de l'image de l'Union. L'un des critères pour juger de la gestion réside dans le délai de mise en œuvre de l'aide. La situation était catastrophique, le dernier paiement programmé sur

le 6ème FED, qui n'avait pourtant vocation à ne couvrir que la période 1985-1990, a été réalisé en 2002, soit plus de 16 ans après avoir été programmé. En 2003, une clause a été adoptée, dite n+3, selon laquelle tous les projets seront mis en œuvre au maximum 3 ans après la décision de leur financement. La Commission souligne dans une brochure publiée en avril 2004 que les paiements de l'aide ont augmenté de 47% depuis le début de la réforme et que le temps nécessaire à la concrétisation d'un projet est en baisse constante. Elle précise enfin que la déconcentration de l'aide a été largement entamée : au 15 mars 2004, 63 délégations de la Commission européenne couvrant 123 Etats et territoires sont pleinement responsables de la gestion de l'aide extérieure, et les 17 délégations restantes doivent suivre dans le courant de 2004. La Commission ajoute que les ressources humaines ont été renforcées, le personnel employé par tranche de 10 millions d'euros étant passé de 2,9 à plus de 4,5, ce personnel a bénéficié de plus de formation et qu'il siège désormais majoritairement dans les délégations. Tous ces éléments s'ajoutent aux progrès de la nouvelle forme de programmation et étaient indispensables.

Mais, si ces progrès sont salutaires, l'image de l'Union européenne a considérablement souffert de plusieurs années de gestion déplorable, son efficacité a été remise en question à de nombreuses reprises par les Etats du Sud, mais aussi par les Etats membres. Cette mauvaise gestion de l'aide, associée à la fragmentation des relations extérieures, à son manque de cohérence et de représentation, mais aussi à son manque de visibilité par le financement de nombreux opérateurs externes, n'ont pas rendu justice aux efforts accomplis par la Communauté dans sa relation aux pays en voie de développement et entachent durablement son identité sur le terrain comme à l'échelle multilatérale. Pourtant l'Union européenne véhicule de nombreuses idées fortes à même de porter son identité, qu'il s'agisse de la lutte contre la pauvreté, de la coopération décentralisée, du développement durable et de son sou-

tien au protocole de Kyoto, de son attachement au multilatéralisme par une implication de plus en plus forte aux Nations unies, de son action en faveur des droits et principes fondamentaux, de l'éducation, de son attachement à la Cour pénale internationale. L'action de l'Union dans le monde ne manque ni d'investissement ni de sens. Mais l'Union ne profite ni du rayonnement ni de l'influence qui devraient en découler. Le passé du colonialisme, fondé uniquement sur l'appropriation des ressources et la force, ainsi que la lutte indirecte menée en Afrique durant la guerre froide pèsent encore plus lourdement dans les esprits africains que dans les consciences européennes, rendant les Africains très sceptiques vis-à-vis de la générosité souvent ambiguë des puissances occidentales.

Le déploiement important que permettrait une représentation politique régionale de l'Union en Afrique contribuerait pour beaucoup à ce rayonnement par la réunion visible et concrète de la pluralité des actions européennes sous une même bannière étoilée, par l'intérêt politique qu'il traduirait et, souhaitons-le, par la légitimité de ses résultats.

5.2 *La cohérence*

L'exigence d'une plus grande cohérence dans les relations extérieures de l'Union européenne est affirmée régulièrement depuis plus de trente ans et apparaît comme le véritable serpent de mer de l'identité internationale de l'Union. Les exemples d'une trop faible coordination entre les Etats membres et ainsi d'une fragmentation de la capacité européenne sont légion et pèsent naturellement sur la relation avec l'Afrique subsaharienne. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner la diversité des réactions au sein de l'Union européenne vis-à-vis des élections législatives et présidentielles rwandaises à la fin de l'été 2003. Cet exemple constitue un véritable cas d'espèce par la pluralité des acteurs européens impliqués

et la diversité de leurs positions. Si cet exemple illustre les divergences d'intérêts entre de trop nombreux acteurs, il convient également de se pencher sur la collégialité de l'institution garante de l'intérêt commun tout autant que moteur de l'intégration : la Commission européenne. Le partenariat UE-ACP intéresse plusieurs de ses services. C'est la DG Développement qui a traditionnellement la charge de la compétence de l'Afrique, c'est elle qui a mené les négociations de l'accord de Cotonou et en a assuré la rédaction. Mais, suite à une réforme engagée en 1999 par le président Romano Prodi, visant à en finir avec la division géographique des portefeuilles et à aboutir ainsi à une normalisation des politiques commerciales européennes, l'unité de politique commerciale de la DG Développement a été intégrée formellement dans la DG Commerce. Ainsi l'accord de Cotonou fut-il conçu lors de cette période charnière. Des positions largement contradictoires de la DG Développement et de la DG Commerce apparaissent alors aux Etats ACP comme aux nombreux observateurs des négociations. L'observation du fonctionnement de la Commission dans bien d'autres champs d'action a révélé depuis longtemps des cloisonnements entre ses différentes Directions générales. Il est reconnu que les personnalités des directeurs généraux et des commissaires successifs y ont certes contribué, mais aussi que le principe de spécialité gouvernant le système des directions générales en est le premier responsable. Cette spécialité a contribué à former des styles, des identités et des manières de faire particulières. Des intérêts contradictoires trouvent ainsi parfois à s'affronter et provoquent des tensions dépassant largement le cadre administratif pour interroger la cohérence de l'institution. Les Etats ACP ont ainsi pu constater que deux conceptions s'affrontaient au sein de la même institution chargée de déterminer leur nouveau régime commercial. La vision qui détermina les APE fut portée par le rédacteur de l'accord, la DG Développement. Ce principe d'une relation privilégiée traduit sans

conteste une volonté de considérer la politique commerciale comme un véritable outil de politique étrangère. Une autre vision, de la DG Commerce notamment, était que les objectifs de la politique commerciale européenne devaient être poursuivis dans le cadre exclusif de l'OMC en influençant l'établissement et la mise en œuvre des règles du commerce mondial. Pour ces derniers, la multiplication des Accords de libre-échange apparaissait susceptible de morceler et d'affaiblir le système commercial multilatéral. Une autre opposition s'est manifestée au cours du débat sur le nouvel accord, complétant en partie la première, portant sur le maintien d'une relation privilégiée avec les ACP, certains privilégiant un rapport historique fort que les autres ne considéraient que comme la survivance d'un colonialisme hors du temps, absolument plus susceptible de conduire à une relation privilégiée. Cette position revenait à défendre certains pays en voie de développement en situation très difficile, mais ne bénéficiant pas des avantages consentis aux anciennes colonies. La seule solution équitable selon cette vision supposait une application stricte des accords du GATT n'acceptant de préférences que pour des pays de même niveau de développement, PVD ou PMA. Ainsi, schématiquement, il ressort des positions respectives présentées par ces deux directions que la DG Développement prônait un rapport privilégié avec les ACP tandis que la DG Commerce semblait préférer un traitement multilatéral avec comme seul critère de différenciation le niveau de développement économique reconnu par l'OMC.

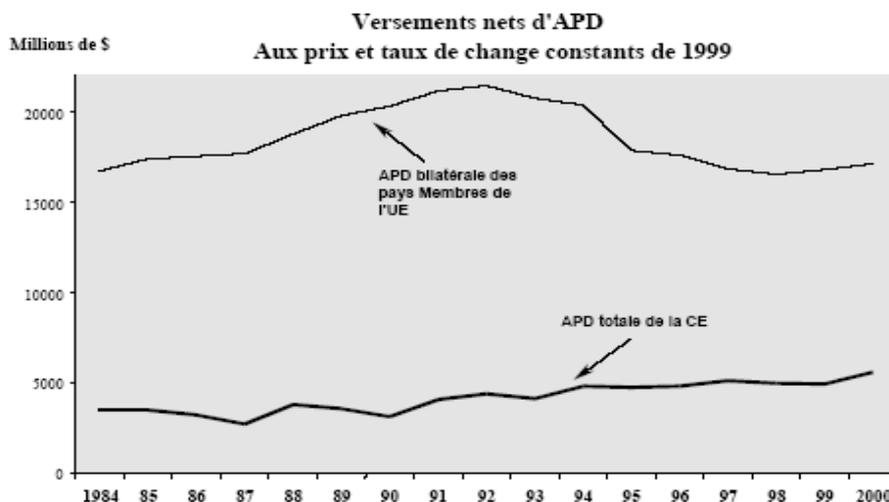
Si aucun gouvernement au monde n'est susceptible d'assurer la parfaite synergie entre ses différents intérêts et les ministères qui les incarnent, ces tensions ont conduit certains Etats ACP et certains observateurs à souligner leur importance quant à la mise en œuvre de l'accord. Puisque la réforme de Romano Prodi est survenue juste après le compromis établi entre les ACP et l'UE sur le nouveau régime commercial, il revenait à la DG Commerce de mettre en œuvre

un projet conçu par la DG Développement. Certains craignirent que cette situation ne pèse lourdement sur la négociation des APE, et certains voient encore dans les difficultés actuelles des négociations la manifestation de ces divergences. Cette lecture est peut-être excessive, mais elle n'en exprime pas moins une réalité constatée dans d'autres champs d'action communautaire, réalité qui nuit nécessairement à la capacité internationale de l'Union. Il faut souhaiter que le Ministre des Affaires étrangères, Vice-président de la Commission, contribuera à dissiper ce genre de manifestations. Reste toutefois à préciser, une fois qu'il aura les compétences du Commissaire aux relations extérieures, quel sera son lien avec le Commissaire au développement et avec le Commissaire au commerce international. A contrario, une représentation politique unique et permanente de l'Union dans les régions africaines, et ainsi la nécessité d'exprimer la position européenne par le biais d'un seul acteur, contribuerait par elle-même à neutraliser les divergences internes et à les résoudre.

5.3 La coordination

Le troisième défi auquel se heurte le développement de la capacité internationale de l'Union réside dans la coordination entre l'action européenne et celle des Etats membres. Le premier constat est que les Etats membres n'ont, malgré l'importance des programmes communautaires, que faiblement transféré leurs compétences en matière de coopération internationale. L'écart entre le poids de l'action strictement communautaire dans l'aide publique au développement (12%) et celui combiné de cette action et des politiques bilatérales (55%), nous montre la faible communautarisation de cette politique.

La tendance est à l'augmentation pour plusieurs des Etats membres, mais ceux-ci apparaissent encore jaloux de leurs prérogatives, sou-



Source : OCDE.

vent déterminantes pour la conduite de leurs politiques étrangères. La multiplication des donneurs dans les pays en voie de développement nuit beaucoup à l'efficacité de l'aide. La multiplicité des acteurs, des programmes d'aide, des instruments, des indicateurs et des contrôles pèse en effet lourdement sur les capacités des administrations africaines et les conduit parfois à y consacrer à tort leurs meilleurs éléments. Les interventions bilatérales et communautaires couvrent de multiples secteurs et chacune persiste à se développer, malgré quelques effets d'annonce, sans tenir compte de manière très rigoureuse des logiques et des effets des autres. Plusieurs dimensions de la coopération internationale nous semblent devoir ici être distinguées. La concurrence et la diversité sont sans doute à préconiser et la concentration des opérateurs sous une seule autorité n'est pas souhaitable. Mais, si cette exigence de concurrence et de diversité est souvent souhaitable du point de vue économique, certains secteurs ne souffrent pas de la contradiction des Etats européens, et en premier lieu les questions de gouvernance. Sur la

question de la place respective des actions bilatérales et communautaires, le TCE adresse un message très clair. La communauté et ses Etats membres devront se coordonner et se consulter sur leurs programmes d'aide, ils entreprendront des actions conjointes et les Etats membres contribueront si nécessaire à la mise en œuvre de programmes d'aide communautaire. Il invite par ailleurs la Communauté à prendre toutes les initiatives nécessaires pour promouvoir cette coordination. Ce problème de coordination se heurte certes aux enjeux nationaux attribués à l'aide au développement. Mais l'objectif commun du développement économique des Etats du Sud devrait pouvoir amener les Etats membres à travailler ensemble sur certaines questions même si leurs intérêts strictement personnels (perte d'alliance, d'influence, de souveraineté) leur dictent de faire cavalier seul.

Une autre dimension concerne la position européenne au sein des grandes institutions internationales en charge du développement. Depuis la fin des années 1990, un débat prolifique sur le rôle de ces institutions se nourrit de

plus en plus d'interventions scientifiques, politiques ou populaires, qu'il s'agisse du prix Nobel Joseph Stiglitz, du rapport Tavernier du parlement français ou de nombreux mouvements alter-mondialistes. Un mouvement déterminant pour l'avenir des relations Nord/Sud est ainsi à l'œuvre auquel l'Union et les Européens ne prennent part que de manière marginale. L'examen des contributions européennes au FMI est à cet égard révélateur d'un manque de souffle européen dans ces institutions. Les 15 pays de l'Union européenne totalisent 30% des quotes-parts et apparaissent ainsi essentiels à la détermination des politiques menées puisque les décisions requièrent 85% des voix. Les Etats-Unis disposent avec leurs seuls 17% d'un droit de veto et d'une voix déterminante que le caractère national des contributions européennes ne parvient pas enrayer. Il conviendrait certainement de rappeler, à l'instar de Tanguy de Wilde d'Estamèl, que le principe de subsidiarité, conçu comme principe d'exercice des compétences partagées entre l'Union et ses Etats membres, comporte une dimension positive et une dimension négative. La dimension négative commande à la Communauté de ne pas intervenir si l'action des Etats membres apparaît satisfaisante. La dimension positive est celle dans laquelle l'action collective de l'Union européenne se justifie quand elle engendre un rendement supérieur à la somme des actions individuelles des Etats membres ; c'est bien ce principe qui a conduit à la construction communautaire et qui doit gouverner ses relations extérieures. Cet auteur nous rap-

Pourcentage des aides des Etats membres transitant par l'Union européenne

Source : ODI EDC Briefing juillet 2004

	1992 %	2002 %
Autriche	-	19
Belgique	19	19
Danemark	6	7
Finlande	-	14
France	11	23
Allemagne	16	24
Grèce	-	45
Irlande	42	16
Italie	14	33
Luxembourg	-	10
Pays-Bas	9	6
Portugal	16	23
Espagne	23	24
Suède	-	4
Royaume-Uni	21	19

pelle en outre que le terme de subsidiarité provient du mot latin subsidium, qui signifie la réserve, le secours, l'assistance, et ainsi un supplétif en cas d'insuffisance du principal. Et il est manifeste que les actions individuelles des Etats membres ne suffisent point à l'ampleur des défis posés au continent africain.

Annexes

Sigles

ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AOA	Afrique orientale et australe
APE	Accord de Partenariat économique
BAT	Bureau d'Assistance technique
BEI	Banque européenne d'Investissement
CAD	Comité d'Aide au Développement de l'OCDE
CCDAA	Conférence pour la Coordination du Développement de l'Afrique australe
CEDEAO	Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (ECOWAS)
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
COMESA	Marché commun de l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe
CPE	Coopération politique européenne
DSP	Document stratégique pays
ECHO	Service d'aide humanitaire de la Commission européenne
ECOMOG	ECOWAS Ceasefire Monitoring Group (Groupe de la CEDEAO pour le contrôle et la mise en œuvre du cessez-le-feu)
FED	Fond européen de Développement
FMI	Fond monétaire international
GATT	Accord général sur les Tarifs douaniers et le Commerce
IDH	Indicateur de développement humain
IEDDH	Initiative européenne pour la Démocratie et les Droits de l'homme
MRR	Mécanisme de Réaction rapide
NEPAD	New Partnership for Africa's Development (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique)
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement économique
OMC	Organisation mondiale du Commerce
PESC	Politique étrangère et de Sécurité commune
PESD	Politique européenne de Sécurité et de Défense
PIN	Programme indicatif national
PIR	Programme indicatif régional
PMA	Pays les moins avancés
PTC	Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe
PVD	Pays en voie de développement

RDC	République démocratique du Congo
SADC	Southern African Development Community
SPG	Système de Préférence généralisée
STAP	Support technique et administratif aux Programmes
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne
UDEAC	Union douanière et économique de l'Afrique centrale
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine

Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2005 – 54 pp. – 21x29,7 cm

ISBN 92-9198-072-2

ISSN 1608-5000

Printed in Luxemburg

IMPRIME SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

VENTE ET ABONNEMENTS

Les publications payantes éditées par l'Office des publications sont disponibles auprès de nos bureaux de vente répartis dans le monde.

Quelle est la marche à suivre pour acquérir l'une ou l'autre des publications?

Après vous être procuré la liste des bureaux de vente, vous choisissez le bureau qui vous intéresse et vous le contactez pour passer commande.

Comment vous procurer la liste des bureaux de vente?

- Soit vous consultez le site internet de l'Office <http://publications.eu.int/>
- Soit vous la demandez par télécopie au (352) 2929-42758 et vous la recevrez sur papier.

- n° 57 The democratic legitimacy of European Security and Defence Policy **April 2005**
Wolfgang Wagner
- n° 56 From America's protégé to constructive European. Polish security
in the twenty-first century **December 2004**
Marcin Zaborowski
- n° 55 La gestion des crises en Afrique subsaharienne. Le rôle de l'Union
européenne (*traduction et actualisation du n° 51*) **Novembre 2004**
Fernanda Faria
- n° 54 EU enlargement and armaments **September 2004**
Defence industries and markets of the Visegrad countries
Timo Bebr and Albane Siwiecki;
Edited by Burkard Schmitt
- n° 53 Europe's next shore: the Black Sea region after EU enlargement **June 2004**
Mustafa Aydin
- n° 52 Rethinking the Euro-Mediterranean political and security dialogue **May 2004**
Rosa Balfour
- n° 51 Crisis management in sub-Saharan Africa. The role of the European
Union **April 2004**
Fernanda Faria
- n° 50 For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU **January 2004**
Björn Müller-Wille
- n° 49 EU cohesion in the UN General Assembly **December 2003**
Paul Luif
- n° 48 Space and security policy in Europe: Executive summary **December 2003**
Stefano Silvestri, Rapporteur
- n° 47 EU and Ukraine: a turning point in 2004? **November 2003**
Taras Kuzio
- n° 46 EU-Russian security dimensions **July 2003**
Edited by Dov Lynch
- n° 45 €uros for ESDP: financing EU operations **June 2003**
Antonio Missiroli
- n° 44 The Galileo satellite system and its security implications **April 2003**
Gustav Lindström with Giovanni Gasparini
- n° 43 La question du Cachemire. Après le 11 septembre et la nouvelle
donne au Jammu et Cachemire **Mars 2003**
Christophe Jaffrelot et Jasmine Zérinini-Brotel
- n° 42 L'Union en action : la mission de police en Bosnie **Janvier 2003**
Agnieszka Nowak

