Les conventions ACP-EU et les sanctions économiques de l'Union européenne contre les Etats ACP : le cas du Togo

Lantame Jean Nikabou

▶ **To cite this version:**

Lantame Jean Nikabou. Les conventions ACP-EU et les sanctions économiques de l'Union européenne contre les Etats ACP : le cas du Togo. Droit. Université de Strasbourg, 2013. Français. NNT : 2013STRAA038 . tel-01340855

HAL Id: tel-01340855
https://theses.hal.science/tel-01340855

Submitted on 2 Jul 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ DE STRASBOURG

ÉCOLE DOCTORALE DROIT, SCIENCE POLITIQUE ET HISTOIRE

Institut de recherches Carré de Malberg

THÈSE présentée par :

Lantame Jean NIKABOU

soutenue le : 09 novembre 2013

pour obtenir le grade de : **Docteur de l'université de Strasbourg**

Discipline/ Spécialité : ***Droit Public***

Les conventions ACP-EU et les sanctions économiques de l'Union européenne contre les États ACP : le cas du Togo

THÈSE dirigée par :

Monsieur Pierre ECKLY Maître de Conférences, Habilité à Diriger des Recherches, à l'Université de STRASBOURG

RAPPORTEURS :

Monsieur Dodzi KOKOROKO Professeur à l'Université de LOMÉ

Monsieur Mohamed HELALI Maître de Conférences à l'Université de LORRAINE, Docteur d'État

---

AUTRES MEMBRES DU JURY :

Madame Niki ALOUPI Professeur à l'Université de STRASBOURG

Monsieur Christian MESTRE Professeur à l'Université de STRASBOURG, Doyen de la faculté de Droit

Je dédie ce travail :

Ā mon père à titre posthume et à ma mère, pour tant de sacrifices consentis,

Ā vous, Coralie, Janis, Jonathan et …, qui m'avez soutenu avec amour et tendresse pendant ce travail.

Remerciements

Je tiens, avant tout, à remercier M. Pierre ECKLY pour la direction de mes travaux pendant toutes ces années. Le temps qu'il a consacré et les précieux conseils m'ont permis de les faire progresser.

Je remercie également M. Mohamed S. HELALI pour avoir, dès le départ, cru en moi. Sans son aide, mon projet ne se serait pas concrétisé.

J'adresse toute ma gratitude au Centre archivistique et documentaire (CARDOC) du Parlement Européen et tout son personnel au Centre Européen de Kirchberg (Luxembourg) grâce à qui j'ai pu obtenir une accréditation pour mener des recherches dans les meilleures conditions possibles…

… également au Centre lorrain d'information pour le développement (CLID) à Nancy et son personnel dont l'aide a été très précieuse.

Je dois remercier, de façon générale, tous les amis qui m'ont soutenu, surtout ceux qui m'ont aidé pour la relecture, ainsi que toute ma famille à Lomé, Strasbourg, Lille, Tannois (près de Bar Le Duc) et en Virginie (USA) pour les soutiens et encouragements.

Plus particulièrement, je remercie, enfin, ma femme et mes enfants à Metz, dont l'aide et le soutien ont été indéfectibles.

Liste des abréviations

ACP Afrique Caraïbes Pacifique

ACPr Arrangements commerciaux préférentiels

ACR Accords commerciaux régionaux

AFD Agence française de développement

ANE Acteurs non étatiques

APE Accord de partenariat économique

APG Accord politique global

BAD Banque africaine de développement

BCEAO Banque central des États de l'Afrique de l'Ouest

BEI Banque européenne d'investissement

BID Banque islamique d'investissement

BM Banque Mondiale

BOAD Banque oust-africaine de développement

CAD-OCDE Comité d'aide au développement – Organisation de coopération et de développement en Europe

CAE Commission économique pour l'Afrique

CEDEAO Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

CENI Commission électorale nationale indépendante

CDE Centre de développement des entreprises

COM Cadre d'obligations mutuelles

CUT Comité de l'unité togolaise

CTA Centre de développement de l'entreprise

DISRP Document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté

DSP Document stratégie pays

ECDPM Centre européen de gestion des politiques de développement

ECHO Direction générale de l'aide humanitaire

F CFA Franc Communauté financière africaine

FAD Fonds africain de développement

FAO Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

FED Fonds européen de développement

FMI Fonds monétaire international

FONGTO Fédération des organisations non gouvernementales au Togo

FRPC Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance

FSD Fonds social de développement

GF2D Groupe de réflexion et d'action femme démocratie et développement

HAAC Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication

HCR Haut commissariat aux réfugiés

MPT Mouvement populaire togolais

OMC Organisation mondiale du commerce

OMD Objectifs du millénaire pour le développement

OMS Organisation mondiale de la santé

PEFA Public expenditure and financial accountability

PEMFAR Public expenditure management and financial accountability review

PIB Produit intérieur brut

PIR Programme indicatif régional

PNADE Programme national d'actions décentralisées pour la gestion de l'environnement

PNAE Plan national d'actions pour l'environnement

PNUD Programme des Nations Unies pour le développement

PPTE Pays pauvres très endettés

RPT Rassemblement du peuple togolais

SOTOCO Société togolaise de coton

SPG Système de préférences généralisées

SRP Stratégie de réduction de la pauvreté

UA Union Africaine

UEMOA Union économique et monétaire ouest-africaine

UFC Union des forces du changement

UONGTO Union des organisations non gouvernementales au Togo

SOMMAIRE

<u>Sujet</u> : Les conventions ACP-UE et les sanctions économiques de l'Union européenne contre les États ACP : le cas du Togo.

Introduction générale ……p. 5

Partie I- Le Togo face aux nouveaux principes du partenariat ACP-UE ……..p. 20

Titre I- L'évolution tardive de la philosophie gouvernant l'aide au développement UE-ACP …p. 23

Chapitre I- Les principaux domaines de coopération du Système de Lomé ……p. 25

Chapitre II- La consécration d'une coopération politique dans un partenariat refondé : l'Accord de Cotonou ……p. 78

Titre II- Le Togo et les sanctions économiques de l'Union européenne ……..p. 127

Chapitre I- Des sanctions économiques suite au non respect des principes démocratiques et droits de l'homme ……..p. 129

Chapitre II- Des retombées de la crise collectivement subies au Togo ……p. 174

Partie II- Les nouveaux enjeux de l'aide au développement sous le régime de l'Accord de Cotonou……p. 221

Titre I- L'identification et l'implication des principaux acteurs concernés ……p. 224

Chapitre I- Le dispositif en vigueur dans le cadre du partenariat UE-ACP ……p. 225

Chapitre II- Les autres acteurs intervenant dans le développement des États ACP ……p. 226

Titre II- Les défis à relever en vue d'un franc développement des États ACP ……..p. 307

Chapitre I- Les objectifs économiques à court terme : les efforts à mener en vue d'amorcer une réelle croissance ……p. 308

Chapitre II- La coopération Chine/Afrique : les conséquences politiques et économiques de l'irruption de la Chine sur le marché africain ……p. 348

Conclusion générale ……..p. 387

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Une bande de terre incrustée en Afrique de l'Ouest, coincée entre le Bénin (à l'Est), le Burkina Faso (au Nord) francophones et le Ghana (à l'Ouest) anglophone, le Togo est un peu plus grand que la Suisse avec une superficie de 56 000 km2. Peuplé d'environ 6 millions d'habitants, il s'ouvre au Sud sur l'Océan Atlantique. Le pays ne manque pas d'atouts, des matières premières (phosphates), d'excellentes terres agricoles, le seul port en eau profonde de la région (Porte Océane du Sahel[1]) et une population bien formée.

Avec comme capitale Lomé et pionnier des indépendances, le pays a très tôt acquis sa réelle autonomie en 1958 à la suite de la victoire du Comité de l'unité togolaise (CUT)[2] dirigé par Sylvanus Olympio, père de l'indépendance et premier président de la République du Togo, aux dépens du Parti togolais du progrès (PTP)[3] aux élections de la même année sous le contrôle des Nations-Unies. Il fut pendant longtemps surnommé la « Suisse de l'Afrique ». Sa capitale a accueilli, de 1975 à 1989, les quatre Conventions ACP-UE qui établirent le « Système de Lomé ».

L'histoire contemporaine de ce pays commença en 1884 quand Gustav Nachtigal signa, au nom de l'Allemagne, un traité de protectorat avec le Chef d'un village côtier, Mlapa III de Togoville. Ce fut le début de la colonisation allemande qui fit du Togoland, à la veille de la Première Guerre Mondiale, la « Musterkolonie », une colonie modèle. En effet, après la signature du traité de protectorat, les Allemands ont entamé la conquête de l'Hinterland, en venant à bout de la farouche opposition des populations, en l'occurrence celles du Nord. Au final, la colonie modèle s'étendait sur une superficie d'environ 90 000 km2. Mais la Grande Guerre qui éclata en Europe n'a pas épargné le Togoland. Pris en tenaille par les Français du Dahomey (actuel Bénin) et les Anglais de la Gold Coast (actuel Ghana), les Allemands concèdent, le 26 août 1914 au Togo, leur première défaite de la Guerre de 1914-1918. La colonie est alors divisée en deux zones d'administration française et britannique le 27 décembre 1916, et placée sous mandat de la Société des Nations, puis sous tutelle des Nations Unies.

[1] Voir http://www.togoport.tg
[2] Partisan d'un État réunifié et autonome.
[3] Partisan d'une abolition de la tutelle et partant pour une plus étroite collaboration avec la France.

Malheureusement, et contrairement au Cameroun[4] qui a pourtant connu un sort d'après guerre similaire, le Togo n'a jamais retrouvé son unité territoriale d'antan. La partie occidentale confiée à la Grande Bretagne fut rattachée à la Gold Coast en 1956, et le Togo actuel n'est que le territoire que la France administra jusqu'à son indépendance le 27 avril 1960. C'est eu égard à ce statut qu'il fit, en tant que colonie sous administration française, partie des premiers territoires d'outre-mer à bénéficier des premiers mécanismes d'aide au développement, nés avec le premier Fonds européen de développement (FED), prévu par le Traité de Rome. Ce mécanisme destiné au financement des projets d'infrastructures dans les pays et territoires d'outre-mer, vit donc le jour en 1958[5].

En effet, la question du développement des colonies administrées par les puissances européennes, les pays et territoires d'outre-mer (PTOM), fut débattue et réglée par le Traité de 1957. La naissance de l'Europe avec ce traité n'entraîna pas l'abandon des territoires d'outre-mer sous développés qu'administraient principalement la France, l'Italie et la Belgique[6]. Ces colonies furent donc au cœur d'une politique d'aide au développement, puisque dès 1957, la politique de coopération au développement mise en place par le Traité de Rome dans sa troisième partie, instituait un régime d'association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) pour conserver les relations particulières entre l'Europe naissante et ses anciennes colonies[7].

Pourtant, ce régime d'association prit fin avec l'accession à l'indépendance de ces derniers, pour la plupart en 1960. Toutefois, les relations entre la Communauté économique européenne (CEE) et les anciennes colonies ne furent pas pour autant rompues, puisqu'elles s'établissent désormais sur des bases contractuelles négociées entre les deux entités, avec le même objectif, la coopération au développement. C'est donc désormais sur cette base contractuelle que se développe la politique d'aide au développement.

---

[4] Au Cameroun existe une partie anglophone et une autre francophone.

[5] R. BLEIN, « Des Conventions de Yaoundé à l'Accord de Cotonou : 40 ans de « je t'aime, moi non plus » ! », *Grain de sel*, n°39, juin-août 2007, sur : http://www.inter-reseaux.org

[6] Dans sa déclaration du 9 mai 1950 au Quay d'Orsay, l'ancien Ministre français des affaires étrangères M. Robert Schuman, affirmait : « l'Europe pourra avec des moyens accrus, poursuivre la réalisation d'une de ses tâches essentielles : le développement du continent africain ». Voir : http://mjp.univ-perp.fr

[7] Voir : « De 1957 à 2000 : historique des Conventions avec les pays ACP », sur : http://www.ladocumentationfrancaise.fr

Aujourd'hui, la question du développement de ces territoires apparaît comme une ambition dont la réalisation s'avère impossible. D'une part, cinq décennies se sont écoulées depuis que ces pays sont libérés du joug colonial, et qu'ils ont pris en main leur destinée. Il est vrai, la colonisation institua systématiquement, entre autres, une forme d'exploitation économique des territoires colonisés au profit de la métropole, des pratiques donc révolues avec l'accession de ces pays à l'autodétermination. La politique de coopération au développement, d'autre part, mise en place par l'Europe depuis cinq décennies, ne semble pas toujours constituer la panacée aux problèmes économiques que rencontrent ces territoires. Cette politique, dans sa forme contractuelle interétatique, prit naissance dans la capitale camerounaise, plus précisément dans la ville de Yaoundé qui a accueilli deux de ces Conventions.

§1- L'évolution historique des relations de partenariat économique

Le 20 juillet 1963, en effet, la première Convention est signée entre l'Europe des Six[8] et 18 « États africains et Madagascar associés » (EAMA)[9], nouveaux États indépendants, et anciennes colonies françaises et belges. Six années plus tard, la deuxième Convention de Yaoundé, qui ne fut qu'un prolongement de la première, fut signée. Les Fonds européens de développement, créés en 1958 sous le régime d'association, sont pourtant maintenus dans ce nouveau cadre contractuel.

L'enjeu pour l'Europe était essentiellement d'éviter que ces anciennes colonies, désormais de nouveaux États indépendants, ne tombent dans le giron de l'URSS. Le passé colonial, souvent douloureux, va dès lors être réinterprété, et on parlera volontiers de « liens historiques » pour expliquer cette relation particulière qui fait passer ces pays du statut de colonie à un statut de partenaire. Pourtant, la nouvelle coopération instituée par Yaoundé I, sur le plan commercial, ne fera que prolonger le système déjà établi de "spécialisation et préférence coloniales". Elle permet aux produits tropicaux de conserver un débouché européen à de meilleures conditions de prix que celles offertes sur le marché mondial. C'est le début des « préférences commerciales », ou plutôt coloniales, qui accordent un meilleur accès au marché européen pour les

[8] Ces six États sont la Belgique, la République Fédérale d'Allemagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas.
[9] Ce sont le Burundi, le Cameroun, la Centrafrique, le Congo (Brazzaville), le Congo (Léopoldville), la Côte d'Ivoire, le Dahomey, le Gabon, la Haute-Volta, le Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Rwanda, le Sénégal, la Somalie, le Tchad, le Togo.

produits de base des nouveaux pays indépendants. Elle permet aussi, d'une part, aux anciennes métropoles coloniales de sécuriser leur approvisionnement et, d'autre part, aux pays exportateurs ultra spécialisés de s'affranchir des fluctuations de prix sur les marchés mondiaux[10].

La Convention de Yaoundé II, si elle constitua un prolongement de la première, consacra par ailleurs l'intégration de l'Île Maurice. Cependant, force est de constater que même si ces préférences « coloniales » furent valables dans toute l'Europe des Six, c'est la France, avec ses plus nombreuses colonies, qui draina, bien sûr, la plus grande partie des exportations en provenance de ces territoires.

Ainsi, l'évolution des échanges CEE-EAMA, sur la période 1959 à 1969, conduit à quelques observations. En effet, les exportations destinées à la Communauté ont, dans l'ensemble, progressé à un rythme annuel plus rapide (6%) que celui des exportations en provenance de l'ensemble des PVD. Et pourtant, cette situation n'est pas forcément due au régime de préférence. D'une part, en effet, l'examen produit par produit montre que la progression des ventes EAMA a été marquée par des produits ne bénéficiant pas du traitement préférentiel[11]. D'autre part, les EAMA n'améliorent pas, ou peu, leur part de marché communautaire pour des produits bénéficiant d'un régime préférentiel (café, bananes, huile d'arachide)[12]. Mais, faut-il le signaler, les avantages du libre-échange n'ont pas entraîné non plus une croissance extraordinaire des exportations communautaires vers les EAMA[13].

Cependant en Europe, un débat est, d'une part, lancé au sein des six États signataires du Traité de Rome quant au rôle réel à jouer dans la coopération au développement des anciennes colonies. Les Allemands, en particulier, estiment que l'Europe paie les relations particulières de la France avec ses anciennes colonies. Par ailleurs, les pays du Commonwealth frappent à la porte de l'Europe suite à l'adhésion du Royaume-Uni[14] qui

[10] Mais dans bien des cas, les entreprises d'exportation des produits tropicaux sont à capitaux et sous management européens, français pour l'essentiel. Voir BLEIN Roger, « Des Conventions de Yaoundé à l'Accord de Cotonou : 40 ans de « je t'aime, moi non plus » ! », *op.cit*.
[11] Ce fut le cas du cuivre, le bois brut, le minerai de fer et d'autres métaux.
[12] Exception faite du cacao dont la part de marché a presque doublé.
[13] Commission des Communautés européennes, « Le Dialogue Europe-Sud », Direction générale de l'information, 1984.
[14] Signé le 22 janvier 1972 et entré en vigueur le 1er janvier 1973, le Traité d'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande, porte le nombre d'Etats membres de la CE de six à neuf.

entend aussi préserver ses intérêts avec ses anciennes colonies. C'est ainsi qu'ils furent invités à rejoindre la Convention de Yaoundé[15].

Pourtant, les obstacles commerciaux à la coopération au développement entre l'Europe et ses anciennes colonies ne demeurent pas circonscrits à ces deux entités. Ailleurs, d'autres facteurs influencent ce projet de développement établi. Dans le cadre du General agreement on tariffs and trade (GATT)[16] d'une part, des dossiers opposent l'Europe à d'autres puissances sur les préférences en faveur de l'Afrique[17]. D'autre part, l'institution, en 1971, dans le cadre de la Conférence des Nations-Unies pour le commerce et le développement (Cnuced), du système de préférence généralisé (SPG), n'arrangea guère la situation pour les anciennes colonies. Le système commercial onusien entend assurer des préférences commerciales à l'ensemble des pays en développement. C'est ainsi que les différences entre les droits de douanes appliqués aux importations des EAMA par rapport aux autres origines s'amenuisent. Il était donc impérieux pour les principaux acteurs, face à ces potentiels obstacles au développement des pays décolonisés, d'apporter de franches solutions. Et c'est ce qu'ont tenté de faire les Conventions de Lomé. Force est néanmoins de constater que Yaoundé fut, à la fois, un banc d'essai et une transition, tant l'association oscillait entre deux époques, et restait une entreprise quelque peu marginale dans la vie de la Communauté.

Les Conventions de Lomé inaugurent donc une politique de coopération d'une autre dimension, un accord de dimension planétaire qui concerne à la fois le vieux monde blanc européen et la quasi-totalité du monde noir, et surtout le dispositif de coopération le plus sophistiqué jamais mis en œuvre. Elles débutent en février 1975, quand neuf États européens et 46 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) signent la première Convention de Lomé qui entre en vigueur en 1976.

Suivant le mémorandum de la Commission en 1973 sur l'avenir des relations de l'Europe avec le Sud, deux innovations majeures étaient à retenir, en l'occurrence dans la dimension commerciale. D'une part, les signataires décidèrent, avec abandon de la condition de réciprocité, d'accorder un accès privilégié au marché communautaire à la

[15] Le « Protocole 22 », annexé au traité d'adhésion du Royaume-Uni, offre aux 20 États du Commonwealth la possibilité de négocier leurs futurs rapports avec la CEE en leur garantissant un traitement égal à celui des EAMA.
[16] Accord général sur les tarifes douaniers et le commerce conclu en 1947.
[17] Entre autres, le dossier agricole et plus particulièrement les oléagineux sont au centre du conflit entre l'Europe et les États-Unis sur l'approvisionnement privilégié du marché européen en arachide sénégalaise.

quasi-totalité des marchandises produites dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Autrement dit, les pays ACP ne sont pas tenus d'ouvrir leur marché aux exportations européennes, ce qui concrétise la principe dit de « l'inégalité compensatrice ». Cette préférence commerciale non réciproque accordée aux pays ACP sera pendant longtemps le pilier de la politique européenne d'aide au développement[18].

Il s'agissait aussi pour l'Europe, ayant pris conscience de sa vulnérabilité quant à ses approvisionnements en matières premières, de mener une politique destinée à garantir la sécurité de ces derniers. En effet, la crise des années 1970 a durement affecté les économies de la Communauté dans tous leurs secteurs, mettant ainsi fin à cette période de croissance économique plus connue sous le nom de "Trente Glorieuses", et qui débuta en 1945.

D'autre part, Lomé I fut aussi l'occasion de créer un Fonds de stabilisation des recettes d'exportation, le Système de stabilisation des recettes d'exportation (STABEX), qui avait pour but de remédier aux effets désastreux des instabilités des prix des matières premières agricoles, et donc des recettes à l'exportation sur les économies ACP. Il fonctionne comme une assurance garantissant un minimum de recettes d'exportation aux pays bénéficiaires. C'est ainsi que jusqu'à l'année 2000, quatre conventions de Lomé vont se succéder, chacune pour une période de cinq ans, à l'exception de Lomé IV (1990) qui connut une durée de dix ans avec une révision à mi-parcours en 1995. Et chaque convention, dans la poursuite de l'objectif de développement des États ACP, chercha à corriger les insuffisances des accords précédents.

Mais malgré les efforts déployés de part et d'autre, et surtout la volonté animée par certains acteurs de sortir les pays pauvres de leur situation économique, il est évident que les objectifs assignés à ce partenariat ne seront jamais atteints, du moins pour la grande majorité des pays ACP. Cet échec pourrait s'expliquer, d'une part, par des raisons commerciales, en l'occurrence le système des préférences commerciales qui s'est érodé au fil du temps depuis sa mise en place, et surtout par l'irrégularité des recettes d'exportation. D'autres raisons plus techniques, comme la lenteur d'exécution des programmes, et surtout l'existence d'une multitude de mécanismes (ce qui n'est pas toujours de nature à faciliter la compréhension du système en place pour mieux en profiter), pourraient, d'autre part, justifier cet échec. Malgré les efforts consentis, la

[18] Voir : « Premiers Accords de Lomé », sur : http://www.touteleurope.eu

situation économique de ces pays ACP se dégrade, à tel point que les solutions apportées dans le cadre du partenariat ACP-CE devenaient insuffisantes.

De nombreux pays africains éprouvaient des difficultés à équilibrer leurs balances de paiements, à assurer le service de leur dette, à obtenir de nouvelles liquidités, à financer leurs importations, ou à équilibrer leurs finances publiques. Les institutions de Bretton Woods se devaient donc aussi d'apporter leur contribution dans cette quête de sortie de sous-développement, étant donné qu'elles étaient aussi souvent sollicitées par ces pays en difficulté. La solution préconisée par elles fut donc la mise en place de politiques d'ajustement structurel (PAS) souvent qualifiée de « conditionnalité économique ».

L'idée avancée par ces Institutions financières internationales, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (BM), pour soutenir les politiques d'ajustement structurel, est qu'elles permettront « de redonner une position viable à la balance des paiements du pays intéressé dans un contexte de stabilité des prix et de croissance économique soutenue, tout en évitant l'emploi de mesures contraires à la liberté du commerce et des paiements extérieurs »[19]. En effet, ces programmes consistent en une thérapie de choc qui a pour but de prendre des mesures immédiates pour attirer des capitaux étrangers, et trouver des ressources destinées au remboursement de la dette : abandon des subventions aux produits et services de première nécessité (riz, lait, sucre, farine, combustible…), réduction drastique des dépenses publiques, notamment les budgets sociaux (éducation, santé, logement, infrastructure), dévaluation de la monnaie locale, taux d'intérêt élevés… Autrement dit, et c'est l'une des principales causes de l'échec de cette thérapie, tandis que les gouvernements africains recouraient fréquemment à des subventions pour maintenir les denrées de base à un prix abordable pour les plus démunis, le FMI et la Banque mondiale exigent la suppression de toutes ces aides.

Les prix de ces biens et services vitaux augmentent donc, générant, par voie de conséquence, d'énormes difficultés aux populations pour subvenir à leurs besoins alimentaires, pour la cuisson des aliments, pour faire bouillir l'eau et la rendre

[19] Par « position viable de la balance des paiements », entendons compatibilité entre déficit des paiements courants et service de la dette. Cf. HIRSCH Robert, « Ajustement structurel et politiques alimentaires en Afrique subsaharienne », *Politique africaine*, n° 37, mars 1990, p. 18. Disponible en ligne : http://www.politique-africaine.com

potable…[20]. Il est donc évident que les programmes d'ajustement structurel ont été fondés sur de faux espoirs servis aux populations et dirigeants africains. Et on ne peut en aucun cas parler de succès de ces programmes, eu égard aux conséquences que ces politiques ont générées. Destinés, selon les institutions financières, à « assainir » l'économie des pays en difficulté, ces programmes ont avant tout servi à soumettre les pays africains à la domination néolibérale par les réformes structurelles qu'ils engendrèrent : développement des produits d'exportation au détriment des cultures vivrières, ouverture totale des marchés et libéralisation de l'économie, fiscalité aggravant les inégalités avec le principe d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et la préservation des revenus du capital, privatisation…[21].

Pourtant, il faut bien signaler que les États africains, réunis au sein de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), avaient élaboré le Plan de Lagos en 1980. Ce dernier tente de remédier aux nombreuses difficultés rencontrées par ces États, en cherchant à promouvoir le développement régional. Bien sûr, un plan qui ne ferait pas l'affaire des grandes puissances et bailleurs de fonds classiques. C'est ainsi qu'en lieu et place, les pays africains se voient imposer ces tristement célèbres programmes d'ajustement structurel.

Au même moment, brandissant le principe de la souveraineté étatique et criant à l'ingérence, les dirigeants africains ont toujours, dans le cadre du partenariat ACP-UE, affiché une hostilité envers la coopération politique à l'image des pratiques européennes. Ils se laissent volontiers imposer des mesures économiques plus néfastes aux populations, mais réfutent énergiquement des réformes politiques qui ont fait leurs preuves quant au bien-être des peuples dans les pays occidentaux[22]. Ainsi, en dépit des vœux réitérés de l'Union européenne, les clauses portant sur les droits de l'homme et la démocratie furent pendant longtemps écartées des textes des multiples Conventions de Lomé. Et la peur que ces pays sous-développés adoptent le Communisme a toujours été le talon d'Achille de l'Union européenne. Il a fallu attendre les années 1990, suite à l'éclatement de l'URSS et la chute du Mur de Berlin, pour voir enfin fleurir lesdites clauses dans le partenariat ACP-UE. En effet, même si c'est le système de Lomé qui a,

[20] Voir Millet Damien, « Le cadeau empoisonné de l'ajustement structurel : l'Afrique brisée », avril 2007, sur : http://www.cadtm.org
[21] *Ibidem*
[22] Il est évident que contrairement aux réformes politiques qui pourraient conduire, à termes, à la fin de leur règne, les mesures économiques imposées par le FMI et la Banque Mondiale ne les atteignent guère.

certes tardivement, introduit les premières clauses sur le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, c'est plutôt l'Accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000, qui dessine les contours de ce nouveau partenariat politique par le « Dialogue politique » qu'il prône.

Depuis les années 1990, s'est donc développée une propension généralisée des pays occidentaux à associer développement économique ou politique et démocratie, tendance qui s'inscrit ainsi dans la voie du développement durable, dans leurs relations avec les États tiers. La règle était déjà en vigueur au sein de l'Union européenne, l'article 2 du traité UE (Valeurs de l'Union) stipule : « *L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes* »[23].

§2- L'insertion de standards politiques dans les relations de partenariat économique

L'affirmation des droits de l'Homme dans le cadre des relations ACP-UE a toujours constitué, avant tout, un enjeu de politique intérieure de l'Union. Elle impliquait, en effet, une redéfinition du champ de la politique de coopération au développement et, par conséquent, un élargissement de la compétence communautaire par rapport à celle des États membres. Ceci expliqua l'importance prise, à partir du début des années 1980, par la question des fondements juridiques des initiatives extérieures en matière de droits de l'Homme, en l'occurrence dans le cadre des relations avec les États ACP.

Les traités instituant les Communautés européennes ne contenaient aucune habilitation expresse. C'est ainsi que dans un premier temps, la Commission a adopté, le 13 mars 1991, une communication sur les droits de l'homme, la démocratie et la politique de coopération au développement[24]. Elle fut suivie, le 28 novembre 1991, conformément aux positions exprimées par le Conseil européen de Luxembourg des 28-29 juin 1991,

[23] « Les principes fondamentaux de l'Union européenne », sur : http://eur-lex.europa.eu
[24] Bull. CE, 3-1991, point 1.3.41. Résolution du Conseil et des États membres réunis au sein du Conseil sur les droits de l'homme, la démocratie et le développement, Bull. CE, 11-1991, point 2.3.1.

dans une déclaration sur les droits de l'homme, par une résolution du Conseil établissant un lien entre l'aide communautaire et les initiatives des pays en développement en faveur de la démocratie, du respect des droits de l'homme et de la réduction des dépenses militaires[25]. En clair, il s'agissait de signifier clairement aux États bénéficiaires de l'aide européenne au développement que les réticences quant à l'adoption d'un système politique respectueux des droits fondamentaux conditionneraient le bénéfice ou non de celle-ci.

Quelques mois plus tard, en février 1992, le Traité sur l'Union européenne (TUE), signé à Maastricht par l'ensemble des États européens, a inséré dans le Traité CE des dispositions relatives à la politique de coopération au développement, comblant ainsi le vide quant à la coopération politique.

Si tous ces nouveaux principes adoptés sur le plan européen l'ont été après la signature de la quatrième Convention de Lomé, il est évident qu'ils influenceront la révision de celle-ci, intervenue en 1995 en Maurice. En effet, lors de la révision de ladite Convention (signée préalablement à Lomé en décembre 1989), le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, prévu à l'article 5, fut érigé en « élément essentiel ». Il fut, par ailleurs, introduit une procédure de sanctions en cas de manquement à ces obligations, procédure traduite dans les termes de l'article 366 bis.

Il y a donc lieu de relever leur concomitance avec les événements politiques qu'a connus le Togo après une longue période de régime autoritaire. En effet, le Togo s'est précisément retrouvé, au lendemain de la chute du Mur de Berlin, et après que des revendications populaires eurent contraint le système militaire en place à concéder certaines libertés après plus d'une vingtaine d'années de régime autoritaire, dans une situation déplorable quant au respect des droits de l'homme. Profitant ainsi de la largesse et du manque de fermeté de certains pays occidentaux « amis », le régime togolais a renoué avec les heures sombres de son histoire.

Rappelons, en effet, que trois années après l'acquisition de l'indépendance en 1960, le premier coup d'État que connut l'Afrique Noire se déroula dans ce pays le 13 janvier 1963, ponctué par l'assassinat de Sylvanus Olympio. Le Sergent Eyadéma, qui fut l'instigateur de ce coup d'État, et qui revendiqua malheureusement l'assassinat du

[25] Résolution du 28 novembre 1991 du Conseil et des États membres réunis au sein du Conseil, sur : http://europa.eu.int

Président de la République, ne prend réellement le pouvoir qu'en 1967 (à la suite d'un soulèvement populaire organisé le 21 novembre 1966 par des éléments du président assassiné en 1963[26]). Le Lieutenant-colonel Eyadéma, entre-temps devenu Général, organisa, jusqu'aux événements politiques générés par le Vent de l'Est (1990), un système politique autoritaire avec une omniprésence de l'armée dans tous les secteurs de la vie publique et politique du pays. Ce système politique qui n'admet, bien sûr, pas d'opposition a, soit contraint beaucoup de togolais à l'exil, soit entraîné d'innombrables emprisonnements politiques, soit commis purement et simplement l'assassinat de nombreux Togolais.

Le gouvernement de transition démocratique, issu de la Conférence Nationale Souveraine organisée suite aux revendications populaires, ne put accomplir la mission fondamentale qui lui était assignée, celle d'organiser des élections présidentielles démocratiques afin d'ouvrir la voie à l'alternance politique. Les coups de force menés par des militaires (à l'époque censés casernés) à la solde du Général Eyadéma[27], non seulement empêchèrent la mise en place d'institutions démocratiques, mais aussi arrivèrent à rétablir l'autorité absolue de ce dernier.

En réalité, la toute première suspension (même si elle n'a pas eu beaucoup d'échos, étant donné que ce fut l'opposition qui était aux commandes du pays) intervint en janvier 1992 suite à l'attaque de la Primature (siège du Premier Ministre, ce dernier, en l'occurrence Kokou KOFFIGOH, était issu de l'opposition, et élu lors de la Conférence Nationale Souveraine) par des éléments de l'Armée togolaise le 3 décembre 1990[28]. Cette suspension dura en réalité quatre mois, puisqu'une reprise conditionnelle fut annoncée par la Communauté Européenne en avril 1992. Mais elle dut décider une autre suspension[29] six mois plus tard, en octobre, après que les éléments de l'Armée togolaise ont pris en otages les Hauts conseillers de la République[30].

Etant le garant de la paix et de la sécurité, le Président Eyadéma fut donc amené à avoir des rôles plus conséquents, surtout en matière de sécurité. C'est ainsi que le pays ne put

[26] Voir Le Togolais, N° 38, L'actualité du 07/04/03 au 20/04/03, sur : http://www.icibenin.com
[27] Ce dernier, même s'il est demeuré Président de République, n'avait pratiquement plus aucune attribution politique. Le seul rôle politique à lui confié était celui du garant de la paix et de la sécurité.
[28] Avec cette attaque bien sûr menée avec des tanks, on dénombre plusieurs dizaines de morts, notamment toute la garde du Premier Ministre.
[29] La Communauté européenne et les USA suspendent la coopération. La France suspend la coopération militaire.
[30] Le Haut Conseil de la République faisait, en cette période de transition démocratique et en soutien au Premier Ministre, office de Parlement.

éviter, en janvier, que des grèves et manifestations furent réprimées dans le sang, entraînant une franche suspension de la coopération de l'Union européenne infligée à cet État, avec le Président Eyadéma redevenu le nouvel homme fort. C'est ainsi que contrairement à la situation que connut l'ex-URSS (l'échec du Putsch de Moscou), le putsch militaire a vaincu la démocratie au Togo.

Cette suspension de la coopération pour cause de violations graves des droits de l'homme sera reconduite en 1998, suite aux élections présidentielles du 21 juin, en raison d'un constat de déficit démocratique auquel l'Europe a été amenée. Cette fois-ci, la suspension se fonde juridiquement sur des clauses de la Convention de Lomé après la révision à mi-parcours de Lomé IV. Elle sera malheureusement confirmée sur la base des dispositions de l'Accord de Cotonou, puisque la situation politique au Togo n'évolua point à la signature de ce dernier. En effet, les multiples tentatives de dialogues initiées par la Communauté internationale pour amener les acteurs politiques nationaux à s'entendre, ont été vaines.

Dans ces circonstances, point n'est besoin de signaler qu'il est naturellement plus aisé à un dictateur africain (surtout quand ce dernier n'est nullement inquiété par les instances internationales de répression des crimes) de sortir toujours vainqueur des élections qu'il organise lui-même, même si cela doit se dérouler dans les plus graves violations des droits de l'homme. Néanmoins, si certains dirigeants occidentaux ont tacitement cautionné ces comportements, tel n'est pas le cas de quelques institutions de l'Union européenne qui ont manifesté le désir de mettre fin à ce régime à travers des sanctions économiques qui durent environ quinze années. Sans réel fondement juridique au début, ces sanctions ont été, dans un premier temps, reconduites en 1998, sur la base de l'article 366 bis issu de la révision à mi parcours de la Convention Lomé IV intervenue en Maurice, puis, dans un second temps, confirmées par l'Accord de Cotonou, par le biais des articles 9 et 96.

En clair, il est question de quinze années environ de crise socio-économique qui n'était que la conséquence de la situation politique qui a prévalu au Togo, et qui a consisté en des manœuvres orchestrées par la dictature militaire pour empêcher la mise en place de nouvelles institutions démocratiques tant voulues par le peuple. Force est cependant de constater que ces sanctions économiques qui avaient, *a priori,* pour but d'amener le régime de Lomé à céder face aux revendications populaires, et partant mener des

réformes démocratiques, n'ont finalement servi qu'à aggraver une situation sociale et économique déjà déplorable. Les conséquences ont donc plutôt été plus catastrophiques pour la population que pour les dirigeants responsables de la situation.

Néanmoins, le décès du Général Eyadéma et l'arrivée au pouvoir du fils de ce dernier ont, dans une moindre mesure, été des facteurs ayant concouru à une résolution facilitée de la situation. D'une part, la différence de personnalité fut certainement un atout dans la résolution de la crise. Le fils n'est pas, comme le père, militaire de carrière, et donc peu enclin à un système autoritaire associant les forces armées et peu intransigeant face aux revendications de la masse. D'autre part, on peut affirmer, à suffisance, que le décès du Général Eyadéma sonna la fin d'une interminable querelle de personnes, entre ce dernier et l'opposant historique Gilchrist Olympio, fils du premier Président togolais.

Le Général Eyadéma avait donc, avant son décès, pris des engagements vis-à-vis de l'Union européenne, que le fils a finalement mis en œuvre de façon estimée satisfaisante par les instances européennes. Et la coopération fut donc rétablie vers la fin de l'année 2007, après la tenue d'élections législatives jugées dans l'ensemble acceptables par la Communauté internationale, et surtout l'Union européenne. On peut donc soutenir que l'Union européenne a amené le régime togolais à se conformer aux principes démocratiques tels que prônés par les textes régissant le partenariat ACP-UE et, dans une moindre mesure, conformément à la tradition européenne.

Au-delà des avantages que peut procurer, pour la bonne marche de la vie politique, un tel système, il est à noter que des voix ont continué à se prononcer contre cette attitude de l'Union européenne d'aligner les conditions de l'aide au développement sur celles d'adhésion à l'Union européenne. Les principes, entre autres, de souveraineté étatique, de non ingérence dans les affaires intérieures d'un État…, auraient été bafoués.

Cependant, on peut soutenir que ces principes du droit international sur lesquels se sont basés des arguments qui ont toujours permis aux États sous-développés (ou plutôt aux dictateurs) d'échapper aux règles de bonne conduite que cherchaient à imposer les pays démocratiques pendant la période de la Guerre Froide, ont évolué. Aujourd'hui, ce sont les peuples, et non plus d'autres États (occidentaux), qui revendiquent en premier la mise en place de ces réformes politiques. Et nous pensons que si on doit parler de souveraineté étatique, le peuple est plus représentatif de l'État que le Président qui s'en trouve, par la force des choses, à sa tête.

La conditionnalité démocratique se trouve donc légitimée par cette aspiration des peuples à la démocratie, au respect des droits de l'homme et surtout à la tenue d'élections claires et transparentes. Ces principes sont contenus dans les textes internationaux auxquels sont parties les pays ACP qui les ont aussi prévus dans leur Constitution pour la grande majorité d'entre eux (même s'il existe un grand fossé entre les normes constitutionnelles et leur mise en œuvre).

La situation au Togo au moment des sanctions était donc la suivante : au sommet d'un peuple s'est dressé, depuis plus de deux décennies, un système politique autoritaire où était organisé, en association avec des officiers de l'armée, un règne sans partage. Un pays qui s'est appauvri au fil des années, et où l'aide économique internationale, qui est devenue vitale, devenait au fil du temps insuffisante. Dans cette situation, était-il opportun de se servir des sanctions économiques comme moyens de pression pour faire abdiquer un tel régime face aux mouvements politiques ? Même si on peut être en parfait accord avec le principe des sanctions contre les régimes peu respectueux des droits de l'homme, cela ne revenait-il pas, étant donné l'intransigeance du régime et sa détermination à se maintenir, à infliger (au même peuple) un autre type de sanctions (cette fois-ci socio-économique, le système en place s'étant déjà chargé de celles politiques par son refus de prendre en compte la volonté du peuple) ?

C'est essentiellement ce que nous essayerons de démontrer dans ce travail car, bien sûr, pendant la crise au Togo, la vérité, comme on devait s'y attendre, a été occultée, et le débat qui a le plus agité les esprits fut celui de la responsabilité. Si les deux camps (parti au pouvoir et partis de l'opposition) se rejettent les torts, il est évident que sur ce terrain, c'est le parti au pouvoir qui excelle, avec l'appui des médias qu'il contrôle. Nos travaux tenteront donc d'apporter des éléments d'explications objectifs, afin d'offrir plus d'éclaircissements sur les tenants et les aboutissants, tout en précisant qu'il n'y a pas lieu ici d'exclure toute maladresse de l'Union européenne. Nous nous interrogerons ainsi sur l'opportunité de ces sanctions telles qu'elles ont été mises en œuvre.

Le partenariat est donc, depuis 2000, entré dans une nouvelle phase avec l'Accord de Cotonou qui, dans le volet politique, a été plus loin que la révision de Maurice. Il met en place un système de dialogue qu'il prône, dans l'optique de la consolidation des acquis démocratiques dans les pays ACP. Par ailleurs, il introduit un profond bouleversement, non seulement dans la politique de coopération au développement, mais aussi sur le

plan commercial. Ce dernier consacre la fin des préférences accordées pendant des décennies aux produits de base en provenance des pays ACP, en faveur d'une politique commerciale marquée par le libre échange, et de surcroît en conformité avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'objectif clairement affiché des nouvelles règles serait de permettre l'intégration des économies des pays ACP dans l'économie mondiale.

Pour ce faire, des Accords de partenariat économique doivent amener plusieurs États à conjuguer leurs potentialités afin d'assurer un décollage économique dans l'optique d'un développement durable. Autrement dit, si l'ancienne génération du partenariat ACP-UE a cherché à assurer le développement des pays ACP pris isolément, la nouvelle se veut plus fédératrice. En d'autres termes, si aujourd'hui nous devons faire le bilan de la coopération ACP-UE pays par pays, demain, nous pourrons le faire par groupements régionaux. Ceci impose à tout acteur, quel que soit le pays d'origine, de penser un mode de développement adapté, non plus au pays, mais à tout un ensemble d'intégration.

Au regard de ce qui précède, nos travaux, à un moment, ne se limiteront pas au seul Togo, mais à l'Afrique entière. D'ailleurs, s'il est vrai que la rupture des relations entre l'Union européenne et le Togo a aggravé la situation économique de ce dernier, il serait difficile de soutenir que cette situation n'a eu aucun impact sur les pays voisins ou ceux en relations commerciales avec le Togo.

Nos investigations démontreront, par ailleurs, que même si la nouvelle formule de la coopération ACP-UE, contenue dans l'Accord de Cotonou, vise à assurer le développement tant attendu des pays ACP, force est de constater que d'autres obstacles persistent. Et tant que ces derniers, que bien sûr nous ne manquerons pas de découvrir, ne seront pas éliminés, les principes de Cotonou ne seront pas les derniers à être élaborés dans la quête du développement.

Notre travail s'articulera donc principalement autour de deux axes. En effet, nous pensons que les conséquences politiques générées au Togo par les évolutions idéologiques intervenues dans le monde, et particulièrement traduites dans l'exécution du partenariat ACP-UE, méritent qu'on s'y attarde (Partie I). Néanmoins, les transformations introduites dans le partenariat ACP-UE par l'Accord de Cotonou ne doivent pas être passées sous silence, et c'est le système d'aide au développement affecté par les nouveaux principes que nous étudierons (Partie II).

PARTIE I- LE TOGO FACE AUX NOUVEAUX PRINCIPES DU PARTENARIAT ACP-UE

Depuis les années 1990, le Togo s'est engagé dans un processus de démocratisation qui, suite aux revendications populaires, a entrainé un profond bouleversement de la vie politique. En effet, depuis 1967, s'est mis en place un système autoritaire, avec au sommet le Général Eyadéma et une armée qui investit presque toutes les sphères de la vie publique et politique. Il est vrai qu'au moment de son avènement au pouvoir, régnait une certaine division au sein du peuple togolais, et l'ambition affichée du Général Eyadéma était de s'appuyer sur l'armée pour réaliser la réconciliation nationale. Cette division datait déjà de l'époque coloniale, plus précisément de la période de décolonisation, où deux principales idéologies incarnées par les deux principaux partis politiques (le Comité de l'Unité Togolaise, et le Parti Togolais du Progrès) s'affrontaient. Le premier était partisan d'un État réunifié et autonome, et le second demandait l'abolition de la tutelle et une association plus étroite avec la France.

Au fil du temps, cette division gangréna la société togolaise, à tel point qu'elle fut exacerbée par l'assassinat du premier Président togolais, père de l'indépendance. C'est ainsi que cette volonté de réconcilier les Togolais avec le concours de l'armée aura plutôt permis la mise en place d'un régime politique autoritaire, peu soucieux du respect des droits de l'homme et des libertés. Un système politique qu'une grande majorité de Togolais n'hésitera pas à réprouver, dans les rues, après deux décennies d'existence.

Le régime togolais a donc été amené à faire des concessions en vue d'éventuelles réformes démocratiques, ceci sous la pression de la Communauté internationale, en l'occurrence les pays de l'Union européenne, les États-Unis, le Canada entre autres. C'est ainsi que ces derniers, notamment les pays de l'Union européenne (puisqu'il en sera question dans nos analyses), revoient le cadre du partenariat ACP-UE. En effet, même s'ils ont toujours nourri le désir de voir leurs partenaires ACP adopter des régimes démocratiques, les pays de l'Union européenne ont toujours cédé face au refus des dirigeants des pays sous développés. La crainte des États de l'Union européenne de les voir rentrer dans le giron communiste a toujours constitué le talon d'Achille de cette puissante communauté qui pourtant conditionne, en Europe, l'intégration d'autres États en son sein au respect desdits principes.

C'est donc ainsi que le partenariat ACP-UE fut malheureusement dominé exclusivement par des questions économiques, où beaucoup de mécanismes mis en place depuis les Accords de Yaoundé ont été prolongés et améliorés dans le cadre des Conventions de Lomé. De l'accès préférentiel au marché européen accordé aux produits de base en provenance des États ACP, aux appuis financiers de toutes sortes, en passant par diverses assistances techniques et multiples aides à caractère social, d'énormes efforts ont été consentis dans le but d'amener les économies des pays ACP sur la voie de la croissance. Cependant, les résultats sont, au mieux et dans les rares cas, mitigés. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cet échec, et ces derniers peuvent être tout autant économiques, sociaux que politiques.

Les dernières et énièmes améliorations apportées au partenariat ACP-UE ont d'abord, précisément, porté sur les aspects politiques, notamment l'institution et le renforcement d'une réelle coopération politique aux côtés des celles économiques et sociales existantes. Désormais, il est clairement établi (et accepté de tous, même si cette acceptation fut imposée à beaucoup de dirigeants africains) un lien entre développement et respect des droits de l'homme et principes démocratiques. Et la possibilité est offerte aux pays développés de suspendre leurs relations économiques avec des pays, comme le Togo, qui iraient à l'encontre desdits principes.

Certes, le régime Eyadéma a admis la mise en place d'institutions devant mettre en œuvre des réformes démocratiques. Cependant, garant de la sécurité et de la paix, le Général Eyadéma n'a pas empêché les événements qui ont troublé cette période transitoire, et qui ont consisté en des coups de forces répétés perpétrés par des éléments de l'armée, qui ne sont que sous sa responsabilité et dont il a toujours été le chef suprême. Des violations des droits de l'homme, constatées ici et là, ont d'abord conduit l'Union européenne à adopter la première phase de sanctions en 1992.

Plus tard en décembre 1998, ces sanctions ont été reconduites plus sévèrement, après le constat de déficit démocratique suite à l'élection présidentielle de juin de la même année. En effet, si la première phase de sanctions n'a pas eu de base juridique (la Convention de Lomé IV alors ne prévoyait pas encore de sanctions à l'encontre des régimes peu respectueux des droits de l'homme), les secondes sanctions furent bien justifiées. L'article 366 bis, issu de la révision de Lomé IV intervenue en 1995 à Maurice,

a mis en place la possibilité de sanction, après avoir érigé l'article 5 en « élément essentiel ».

Dans tous les cas, il est indéniable que dans le cas togolais, c'est le peuple au final qui pâtit des mesures punitives prises par l'Europe à l'encontre du régime Eyadéma. Quinze années de rupture d'une coopération économique vitale pour un petit pays aussi pauvre que le Togo, ceci pour des raisons politiques.

C'est ainsi que nous analyserons les causes des sanctions, et les conséquences qu'elles ont générées pour le peuple (Titre II), après avoir étudié l'évolution qu'a connue la philosophie gouvernant l'aide au développement (Titre I).

TITRE I- L'ÉVOLUTION TARDIVE DE LA PHILISOPHIE GOUVERNANT L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT UE-ACP

Comme nous l'avons déjà mentionné, il a fallu attendre les derniers moments du système de Lomé pour voir la Communauté européenne introduire finalement le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques dans le cadre du partenariat UE-ACP. Cette insertion s'est faite en deux temps. Une prise en compte timorée desdits principes s'est effectuée lors de la signature, en 1989, de la Convention Lomé IV, avec l'article 5 qui prône (simplement) le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques. Une seconde étape fut franchie, en 1995 à Maurice, lors de la révision de cette convention, où la qualité d' « élément essentiel » fut attribuée à cette clause. Ceci fait de son manquement, conformément à la Convention de Vienne sur le droit des Traités de 1969, une cause d'extinction ou de suspension du traité[31]. C'est ainsi que pour ne pas laisser de vide, l'article 366 bis élabore une procédure de sanctions à l'encontre des États coupables dudit manquement.

Le partenariat ACP-UE a toujours misé, depuis 1958, date de la mise en place du premier FED, sur des efforts exclusivement économiques pour espérer sortir les anciens territoires colonisés du sous-développement. Les mécanismes mis en place dans ce cadre se sont, tour à tour et au fil du temps, avérés inefficaces ; ce qui n'empêcha pas les décideurs d'innover à chaque renouvellement de la Convention.

Le système de Lomé, sur une vingtaine d'années, a connu d'importantes innovations sur le plan économique. Ayant débuté avec la mise en place des préférences "non réciproques" aux produits de base en provenance des pays ACP sur le marché européen, ces innovations se sont poursuivies avec les systèmes de stabilisation des recettes d'exportation pour des produits dont dépendent les économies de ces États.

Même si ces mesures commerciales ont été insuffisantes pour entraîner le décollage économique de ces pays ACP, l'aide européenne s'est poursuivie en dehors de ce domaine commercial, en mettant en place une ventilation du Fonds européen dans la quasi-totalité du secteur économique. Des secteurs agricole et social à la coopération financière et technique, en passant par les secteurs industriels, les économies des pays

[31] Voir *infra*

ACP furent bien alimentées par l'aide européenne qui ne lésina pas sur les moyens accordés.

Cependant, force est de constater que les objectifs poursuivis n'ont pas toujours été atteints. Et si certaines causes peuvent être recherchées, d'une part, sur un plan interne au partenariat, en l'occurrence dans la nature même des mécanismes instaurés, d'autres sont, d'autre part, les conséquences des évolutions enregistrées sur un plan externe, notamment des accords conclus par l'Union européenne avec d'autres puissances. Ces causes ont ainsi progressivement fait perdre leur valeur aux multiples mécanismes mis en place dans le cadre du partenariat ACP-UE.

Mais quoi qu'il en soit, une cause fut déterminante dans l'échec qu'ont connu les relations ACP-UE. Ce fut la faiblesse, sinon l'inexistence de la coopération politique. Et si l'Europe a par le passé eu du mal à l'incorporer dans le partenariat, la tâche fut moins ardue après la fin du monde bipolaire, tant, et il faut le dire, elle fut aussi portée par des revendications populaires qui désapprouvaient ouvertement les régimes les gouvernant.

Cette coopération politique fut concrètement mise en place à travers l'Accord de Cotonou. Ce dernier, non seulement prône un dialogue politique à côté de la conditionnalité démocratique, mais aussi procède foncièrement à un renouvellement du système de partenariat économique, en essayant d'aligner celui-ci sur les principes du commerce international.

Ce sont ces deniers principes, aussi bien politiques qu'économiques, introduits par l'Accord de Cotonou et leurs implications, que nous analyserons (Chapitre II) après un passage en revue du système mis en place dans le cadre des Conventions de Lomé (Chapitre I).

CHAPITRE I- LES PRINCIPAUX DOMAINES DE COOPÉRATION DU SYSTÈME DE LOMÉ

Succédant aux Accords de Yaoundé (1963-1975), qui ont pourtant été longtemps considérés comme un modèle de rapports Nord-Sud[32], les Conventions de Lomé, instituées en 1975, présentaient cette originalité qui fait d'elles le plus vaste accord de coopération de l'histoire. Pour la première fois, non seulement pays anglophones et francophones, mais aussi d'Afriques, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) se retrouvent au coude à coude pour mener une entreprise collective, et traiter ensemble avec un partenaire extérieur.

Plusieurs principes ont marqué les Conventions de Lomé, entre autres l'ouverture des marchés communautaires aux produits de base en provenance des États ACP, des mécanismes de stabilisation des recettes d'exportation, la sauvegarde du potentiel minier, la garantie des prix de certains produits. De gigantesques moyens de développement ont été mis en place dans beaucoup de secteurs : agricole, industriel… Une assistance technique permettait toujours à l'Europe de venir en aide (aussi bien financièrement que techniquement) aux États ACP, dans des entreprises qui nécessitaient toujours des moyens dépassant les capacités de ces pays en voie de développement.

Ainsi, à chaque renouvellement de convention, des négociations ciblaient les différentes difficultés ou domaines à soutenir en vue d'une judicieuse orientation du nouvel accord. Alors que Lomé I accordait une priorité aux mesures commerciales et à la stabilisation des recettes d'exportation […] ; Lomé II mettait l'accent sur la promotion commerciale des produits en provenance des États ACP, avec la création du Sysmin, pendant du Stabex, sur les produits miniers. Si Lomé III se distingue des deux précédentes Conventions par l'accent qu'elle met sur la promotion et le développement industriel et l'autosuffisance alimentaire[33], Lomé IV prenait en compte les éléments conjoncturels et structurels de la crise économique affectant les pays ACP. Pour ce faire, elle fait la

[32] Consistant en un accord négocié entre, d'une part, un groupe de six États parties au traité instituant la Communauté économique européenne (CEE), et, d'autre part, dix-huit (puis dix-neuf avec l'adhésion de l'Ile Maurice) États africains et malgache associés (EAMA) et essentiellement francophones. Cet accord traitait à la fois des échanges commerciaux et de l'aide financière et technique, avec une mise en place d'institutions (ministérielles et parlementaires) conjointes.

[33] Rien de nouveau concernant le commerce.

promotion du secteur privé et d'une coopération régionale croissante. Conclue pour dix ans, cette Convention a été révisée à mi-parcours et a connu l'introduction, pour la première fois, de réelles dispositions relatives aux droits de l'Homme.

Analysons plutôt en détails tous ces éléments que nous venons brièvement d'évoquer.

SECTION I – LES PARTENARIATS COMMERCIAL ET SECTORIEL

Les signataires des Conventions de Lomé accordèrent une importance particulière à la commercialisation des produits de base des États ACP. Des espoirs ont été nourris dans le fait que la croissance économique de ces pays restât étroitement liée au commerce de leurs produits. Ceci nécessita des mesures en faveur de l'accès des produits de base en provenance des pays ACP sur le marché européen (§1). Toutefois, le partenariat n'a pas négligé les secteurs de productions dans ces mêmes pays (§2).

§1 - La garantie des recettes d'exportation des produits de base ACP : principale priorité du système

Afin donc de garantir des recettes d'exportations aux États ACP, un système de préférences commerciales et non réciproques (A) a été institué. Cependant, pour pallier certains aléas, deux mécanismes (B) de financement ont, par la suite, vu le jour.

A- Le système des préférences commerciales non réciproques et son évolution

Avant d'analyser l'évolution qu'ont connue les préférences accordées aux États ACP (2), voyons déjà en quoi ont exactement consisté les faveurs commerciales dont ont bénéficié ces États sur le marché européen (1).

1) La préférence aux produits de base ACP

Dès le début de ce qu'on appela le Système de Lomé (en 1975, année de la signature de la Convention Lomé I), l'ouverture du marché communautaire a été consacrée. Il fut alors admis que la quasi-totalité des produits agricoles, industriels et autres transformés, en provenance des pays ACP[34], puissent accéder au marché de la Communauté en exemption des droits de douane ou taxes d'effet équivalent.

Certes, il est important de signaler que le Système de Lomé poursuit à la fois l'objectif (déjà assigné aux Conventions de Yaoundé) d'encourager les échanges entre les deux groupes de partenaires, et surtout élargit la portée desdits accords. Mais le système de préférences généralisées qu'il institua est inspiré des actions et philosophie de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED)[35]. En effet, la Conférence de Delhi en 1968 a permis, après l'échec de la proposition de Genève en 1964[36], de recueillir l'unanimité de tous les membres de la CNUCED pour le développement d'un système de préférences généralisées sans réciprocité, ainsi que pour l'instauration de préférences mutuelles entre les PVD, et qui ne soient pas élargies aux pays développés[37]. C'est ainsi que le GATT, en 1971, consent une dérogation à la Clause de la Nation la plus favorisée pour une période de dix ans, chaque fois renouvelée.

Si le Bloc occidental a marqué une certaine neutralité à l'égard de l'action de la CNUCED, cette dernière a été d'une certaine efficacité, en introduisant de façon nette le principe

---

[34] Ā l'exception de certains produits agricoles tels que Oranges, mandarines et fruits assimilés, certains fruits à baies, raiforts, asperges, champignons, mélanges de fruits séchés, tomates, pommes et poires (Article 15, §§ 2, 3 et 16 du règlement 715/90 CEE, JOCE 1990, L 84/85, prorogé par le règlement 444/92 CEE, JOCE 1992, L 52/7). Voir à ce propos A. DIALLO, « La dimension politique du partenariat U.E./A.C.P. depuis l'accord de Cotonou : défis, enjeux et perspectives », Thèse de Doctorat de droit public, Université de Reims 2007-2008, p.17

[35] Rappelons que la CNUCED est née de l'idée du Groupe des 77 pays en voie de développement (PVD) qui, en 1964, demandent la convocation d'une conférence internationale destinée à préparer un « nouvel ordre économique et monétaire mondial ». Il s'agissait de réduire le fossé des inégalités entre les pays riches et pauvres, ainsi que d'impulser une dynamique de développement économique général profitable à l'ensemble des pays de la planète.

[36] L'accueil réservé par les pays occidentaux à ce dispositif a été mitigé, ceux-ci craignant que la définition d'un cadre nouveau des échanges Nord-Sud n'aboutisse à la dilution de leur influence sur les organes et organisations du système des Nations Unies à caractère économique. Dès lors de fortes pressions ont été exercées sur nombreux de ces pays, ce qui conduira certains à mesurer, voire retirer leur soutien au Groupe des 77 dont l'Algérie et la Chine furent les principales instigatrices.

[37] J. Bassong, « Le système des préférences généralisées : Esquisse d'un bilan », Représentation Europe de l'Association Bananière Camerounaise, Paris. Sur http://www.polis.sciencespobordeaux.fr

des préférences tarifaires au profit des pays ACP. Ainsi, de type bilatéral[38], les accords préférentiels ont ouvert la voie à des limitations du principe de réciprocité des règles organisant les échanges économiques entre les États.

Ces préférences, tarifaires[39] et non tarifaires[40], accordent surtout un avantage aux produits ACP exportés en Europe par rapport aux produits concurrents en provenance d'autres pays. Elles sont non réciproques, en ce sens que les pays ACP ne sont pas tenus d'offrir en retour aux produits de l'UE un accès spécial à leurs propres marchés ; ces pays peuvent donc limiter leur pénétration en les taxant. Ainsi, peut-on constater l'existence de deux régimes de préférences commerciales :

* *Les préférences pour les produits industriels et transformés* : en provenance des ACP, ces produits bénéficient de l'exonération des droits de douanes, ainsi que de l'exemption de certaines restrictions à leur entrée sur le marché unique européen, par l'application d'un système de « Règles d'origine ». Ces dernières, auxquelles doivent se conformer les pays ACP, précisent le degré de transformation exigé[41]. Elles ont pour objectif d'assurer que les produits importés du pays ACP bénéficiaire en proviennent réellement, et non pas d'un autre non bénéficiaire qui les ferait transiter par un pays ACP pour profiter indûment des préférences.

Aussi, la possibilité est-elle reconnue au profit des pays ACP, par le système de règles d'origine, de cumuler, dans le calcul de la partie originaire (qui doit atteindre au moins 85% de la valeur totale du produit), la valeur ajoutée dans les autres pays ACP, dans l'UE et dans certains pays voisins non ACP (Maghreb, quelques pays d'Amérique latine et plus tard l'Afrique du Sud par l'Accord de Cotonou, mais de manière limitée pour ce dernier pays). C'est ainsi que les États ACP sont considérés comme un seul territoire douanier, situation qui leur permet d'atteindre plus facilement le taux de transformation

[38] Suite à l'adoption par la CNUCED du Système des préférences généralisées, les pays occidentaux font adopter le principe selon lequel chaque État membre se voit imposer l'obligation de marquer son accord préalable pour que les mesures arrêtées par la CNUCED puissent lui être appliquées. J. Bassong, *op.cit*. p.2
[39] La « marge préférentielle » est la différence entre les droits de douane acquittés par les pays tiers et ceux (souvent nuls) acquittés par les exportateurs ACP à leur entrée sur le marché unique européen.
[40] Les préférences peuvent prendre la forme d'exemption de restriction comme les quotas plafonnant les quantités d'un produit donné importées d'un pays particulier.
[41] Les matières « non originaires » ne peuvent représenter plus de 15% du prix départ-usine du produit fini. De plus le simple assemblage dans un pays ACP de pièces détachées en provenance d'un pays non-ACP n'est pas suffisant pour constituer un produit originaire.

qu'impose l'UE à un territoire donné afin que celui-ci puisse revendiquer la production d'un produit[42].

* *Les préférences pour les produits agricoles en provenance des pays ACP* : les préférences sur ces produits sont moins généreuses, car parfois limitées. Il en existe deux types :

- Les produits tropicaux : ces produits, tels que le café, le cacao…, ne concurrencent pas les produits européens, et entrent en franchise. Plusieurs pays ACP ont ainsi développé avec succès leurs exportations de produits traditionnels, qui bénéficient d'une marge préférentielle importante.

- Les produits tempérés : ils sont exemptés de certaines restrictions appliquées au titre de la politique agricole commune (PAC) de l'UE, qui protège les agriculteurs européens par l'application de droits élevés à l'importation, de prélèvements, de contingents et l'octroi de subventions. En somme, les exportateurs ACP jouissent d'un avantage par rapport à d'autres exportateurs vers l'UE, mais restent désavantagés par rapport aux producteurs de l'UE elle-même.

Par ailleurs, il est à signaler que quatre produits agricoles faisaient l'objet d'une limitation d'exportation par des protocoles annexés à la Convention de Lomé. Il s'agit de la banane, du sucre, de la viande bovine et du rhum. Ces protocoles visaient, d'une part, pour le sucre de canne[43] et la viande bovine, à limiter l'impact négatif de ces importations pour les producteurs européens ; et d'autre part, pour la banane et le rhum, à aider les producteurs traditionnels. Ils accordaient, pour certains fournisseurs ACP, un libre accès à des quantités spécifiées de bananes et de rhum, et limitaient les distorsions de la PAC pour les exportations du sucre et de la viande bovine.

D'une part, concrètement, par le protocole « sucre », la Communauté s'engageait à acheter, chaque année, aux pays ACP signataires du protocole, des quantités de sucre brut ou blanc, à des prix garantis, jusqu'à concurrence de certaines quantités convenues individuellement avec eux. Ces quantités ne devraient pas être commercialisées dans la Communauté à un prix équivalent ou supérieur aux prix garantis. Et, de leur côté, les

[42] Commission des Communautés Européennes, « *Le dialogue Europe-Sud* », L'interdépendance, 1989, p. 4
[43] Le Protocole sucre constitua une innovation tout aussi remarquable que le Stabex dans le domaine des produits de base. Pour ce produit particulièrement important pour l'économie de plusieurs pays ACP, il ne s'agit plus seulement de stabilisation des recettes, mais de quasi-indexation des prix garantis aux pays producteurs sur les prix garantis aux producteurs communautaires. Certes la totalité des exportations ACP n'est pas couverte.

fournisseurs s'engagent à livrer à la Communauté les quantités convenues, sous peine d'une diminution de leurs quotas[44]. D'autre part, pour la banane, le protocole[45] institua une protection de l'accès au marché communautaire en faveur des bananes en provenance des pays ACP, bien que ces dernières soient deux fois moins compétitives que les bananes originaires d'Amérique latine.

Toutefois, toutes ces mesures bénéficiant aux commerces des États ACP sur le marché européen vont connaître une situation que les deux groupes de partenaires n'ont pu maîtriser.

2) L'érosion des préférences commerciales

Par la réduction ou la suppression (dans le cadre des Conventions de Lomé) des droits de douanes pour des pays dont la compétitivité internationale est faible (en l'occurrence les États ACP), les préférences commerciales doivent aboutir à un prix plus attractif sur le marché européen. Les prix proposés par les États ACP sur le marché européen, grâce à ces préférences, devraient emporter la concurrence face à ceux des États tiers ne bénéficiant pas des mêmes avantages douaniers.

Cependant, il faut signaler que les tarifs douaniers de la Communauté vis-à-vis de ces États tiers ont, depuis le début des années soixante, constamment évolué à la baisse[46]. Cette évolution à la baisse s'est déroulée dans plusieurs cadres, aussi bien dans celui des accords multilatéraux du GATT[47], dans le cadre de la mise en œuvre des préférences généralisées au profit de l'ensemble des pays en développement[48], que dans le cadre d'autres politiques régionales préférentielles de la Communauté[49].

---

[44] Le Dialogue Europe-Sud, 1989, *op.cit.*, p. 29

[45] On peut y lire : « Pour ses exportations de bananes vers le marché de la Communauté, aucun Etat ACP n'est placé, en ce qui concerne l'accès à ses marchés traditionnels et ses avantages sur ces marchés, dans une situation moins favorable que celle qu'il connaissait antérieurement ou qu'il connaît actuellement ».

[46] G. FEUER, « Les Etats ACP face au marché unique européen », Economica, 1994, p. 14

[47] General Agreement on Tariffs and Trade,(en français Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), conclu en 1947 avec pour but l'abolition des contingents et la diminution des droits de douanes entre les parties signataires ; et devenu en janvier 1995, Organisation mondiale du commerce (OMC).

[48] Les négociations commerciales internationales de l'Uruguay Round, qui débutent en 1986, visent une libéralisation accrue des échanges, notamment agricoles.

[49] Au sein de la Communauté européenne, les nouveaux États membres, l'Espagne et le Portugal, dénoncent les distorsions de flux commerciaux au détriment des intérêts des pays latino-américains avec lesquels ils entretiennent des relations privilégiées. Ils demandent une diversification géographique de la coopération européenne au développement en faveur des pays d'Amérique latine (voir, C. Balleix, « La

Par ailleurs, concernant particulièrement les quatre produits soumis aux protocoles annexés aux Conventions de Lomé, les bénéfices accordés par lesdits protocoles ont progressivement perdu de leur valeur sous l'effet d'événements qui échappent à la négociation entre les États ACP et l'UE. C'est ainsi que le protocole sur le rhum a disparu, suite à l'accord de 1996 entre l'UE et les États-Unis sur les spiritueux.

Le protocole sur la banane se voit révisé, suite à de multiples attaques de pays membres de l'OMC non ACP[50] qui jugent ses dispositions discriminatoires à leur endroit, et à un jugement d'un panel de l'organe de règlement des différends de l'OMC leur donnant raison. L'Organisation commune du marché de la banane (OCMB, ayant vu le jour lors de l'entrée en vigueur du Marché unique) a été plusieurs fois désavouée par l'OMC, pour son système d'importation de banane jugé « trop fermé et favorable à ses anciennes colonies »[51].

La réforme de la PAC a commencé à réduire le prix d'intervention payé aux bénéficiaires du protocole sur la viande bovine.

Enfin, le protocole sucre est maintenu, mais la tendance à la baisse du soutien au prix des exportateurs ne pourra être enrayée, et le régime lui-même pourrait être remis en cause par l'UE[52].

En somme, toute cette évolution de longue période, aussi bien sur l'ensemble des produits de base que sur ceux faisant l'objet de protocoles additionnels, a entraîné une réduction de la marge préférentielle effective dont bénéficiaient à l'origine les États ACP. Cette réduction de marge préférentielle a entrainé une perte de compétitivité qui devrait permettre aux États ACP d'obtenir un débouché préférentiel garanti sur le marché de la CEE, grâce à des prix inférieurs à ceux de la concurrence internationale. C'est ainsi qu'à partir de certains seuils, les préférences perdent tout ou partie de leur efficacité commerciale, et deviennent essentiellement nominales, et par voie de conséquence, inefficaces.

---

politique européenne de coopération au développement », pp. 22-23, sur : http://www.robert-schuman.eu).

[50] Des États d'Amérique latine, dont principalement le Costa Rica, la Colombie, le Guatemala, le Nicaragua et le Venezuela.

[51] Politique Africaine : L'Ouganda, une puissance régionale ?..., n°75, Editions Karthala, Paris 1999, p. 118

[52] Pour ces développements voir Infokit Cotonou 13, « De Lomé à Cotonou », du 5 juillet 2006, sur http://www.ecdpm.org

Quelques données retenues par le PNUD[53] et la Banque Mondiale[54] font état de cette inefficacité :

- De 1960 à 1989, la part du produit brut mondial qui revenait à l'Afrique est passée de 1,9% à 1,2%

- Entre 1970 et 1989, la part de l'Afrique dans le commerce mondial est passée de 3,8% à 1,6%

- Entre 1970 et 1989, la part des investissements privés réalisés dans le monde en développement et localisé en Afrique passe de 25 à 15%[55].

Par ailleurs, concernant les importations extra-CEE elles-mêmes, rappelons que les préférences commerciales accordées aux États ACP ont pour principal objectif de permettre, sur le long terme, la préservation et l'accroissement de leurs parts de marchés dans la CEE. Et le commerce extérieur de ces États, comme nous l'avons déjà souligné, est fortement orienté vers la CEE, soit les deux tiers du total. Cependant, les études ont démontré que sur la période 1960-1990, les importations extra-CEE de la Communauté ont enregistré un recul continu et très important des États ACP, faisant évoluer leur part dans les importations de 10% à 3,9%[56]. L'ironie du sort a voulu que ce soient d'autres pays en développement (le groupe des nouveaux pays industrialisés), ne bénéficiant pas des préférences du système de Lomé, qui connaissent des résultats spectaculaires[57].

Tout ceci démontre l'insuffisante efficacité des préférences commerciales du système de Lomé, pour préserver ou accroître les parts relatives de marché des ACP dans l'ensemble des importations extra-CEE. Une évolution de la situation des États ACP sur le Marché européen, se traduisant principalement par leur marginalisation, n'a pas épargné les préférences commerciales prévues par les Conventions UE-ACP.

Cette inefficacité des préférences commerciales en faveur des États ACP peut avoir plusieurs causes. Mais sur un plan typiquement commercial, on peut soutenir que les

---

[53] PNUD, *Rapport sur le développement humain*, 1992
[54] Banque Mondiale, *Indicateurs sociaux du développement en 1991-1992*, 1992
[55] G. Feuer, « Les Etats ACP face au marche unique européen », op.cit. pp. 14-15
[56] Il faut tout de même souligner que le recul semble moins brutal pour les importations de matières brutes que pour les articles manufacturés.
[57] Banque Mondiale, PNUD, « *L'ajustement et la croissance en Afrique pendant les années quatre-vingt* », 1989. Cette étude souligne fortement cet aspect.

conditions de la compétitivité internationale vont au-delà des simples mesures douanières visant à pallier la compétitivité insuffisante des États ACP, et donc leur assurer un débouché préférentiel dans la Communauté. En effet, l'économie internationale est régie, depuis quelques années, par des critères qui font essentiellement défaut dans le commerce des États ACP. Les facteurs décisifs de la compétitivité internationale se trouvent tout au long du processus de production et de commercialisation. Ces facteurs concernent notamment la spécialisation internationale, l'adaptation des produits aux exigences des consommateurs, la sophistication technique des productions, le rythme de renouvellement ou d'évolution des produits, les conditions de maintenance, la fiabilité, l'organisation des réseaux commerciaux…[58]. Et c'est ainsi que des efforts sont entrepris dans le cadre des coopérations technique, financière, agricole, industrielle, commerciale…, en vue d'accroître et de valoriser les ressources locales des États ACP, faciliter l'accès au marché européen et aboutir à un développement accéléré, une compétitivité internationale accrue.

Les préférences se sont effectivement érodées au fil du temps, réduisant les recettes d'exportation des partenaires de l'Union européenne. Mais les signataires des Conventions de Lomé n'ont pas attendu cette érosion pour prévoir des mécanismes financiers de soutien au commerce des États ACP.

B - Des aides financières « non programmables » pour soutenir le commerce

Deux mécanismes ont été institués afin de promouvoir les échanges ACP-UE, et de renforcer les capacités de productions et d'exportations des ACP : le Stabex (1) et le Sysmin (2).

1) Le Stabex et la stabilisation des recettes d'exportation

Alors que les mesures commerciales instituées par les Conventions de Yaoundé ne jugulaient pas les fluctuations des produits de base, les États ACP se renforçaient dans l'idée que la maîtrise de leur développement passait obligatoirement par une plus grande stabilité et une augmentation des ressources tirées de leurs exportations. C'est

[58] G. Feuer, « Les Etats ACP face au marché unique européen », *op.cit*. p.17

ainsi que les négociateurs de Lomé I[59], au terme de longues et difficiles négociations, adoptèrent la proposition de la Commission qui consistait en « … la fixation d'un niveau de référence et la garantie aux pays bénéficiaires d'un transfert de ressources financières égal à tout ou partie de la différence entre la valeur effective des exportations et ce niveau de référence »[60].

Mais ce mécanisme consistant en une intervention sur les marchés assortie de paiements compensatoires, consistait en une offre conditionnelle, même s'il soulevait quelques controverses (b) que nous analyserons après une brève étude des conditions du système (a).

a) Les conditions du Stabex

Le Stabex se bornait à amortir les chocs néfastes des pertes de recettes que les États bénéficiaires tiraient des exportations des produits de base agricoles vers la Communauté. Ces pertes pouvaient être entrainées par des baisses des prix à l'exportation et/ou de quantités exportées[61]. C'est ainsi que deux sortes de conditions générales et techniques subordonnèrent l'octroi des bénéfices prévus dans ce mécanisme.

Les conditions générales tenaient à la sélection des produits et à la liste des produits assurés. En effet, s'agissant de la sélection, la garantie n'était applicable qu'à une liste énumérative de produits, et les critères d'éligibilité ont été largement définis par les deux premières Conventions de Lomé[62]. Pour ce faire, il est tenu compte de l'importance du produit pour le niveau de l'emploi dans le pays exportateur, de la détérioration des termes de l'échange entre la Communauté et l'État ACP intéressé, du niveau de développement de l'État ACP concerné et des difficultés particulières que connaissent les États ACP les moins développés, enclavés ou insulaires. Et c'est en application de ces

[59] C'est l'article 16 de Lomé I, dont la substance a été reprise quasi-intégralement dans les Conventions suivantes, qui a posé les bases du système : « Dans le but de remédier aux effets néfastes de l'instabilité des recettes d'exportation et de permettre aux Etats ACP d'assurer la stabilité, la rentabilité et la croissance continue de leurs économies, la Communauté met en place un système visant à garantir la stabilité des recettes provenant de l'exportation par les Etats ACP vers la Communauté de certains produits dont leurs économies dépendent et qui sont affectés par des fluctuations des prix et/ou des quantités ».

[60] Cf. Mémorandum n° 500 de la Commission du 4 avril 1973

[61] Le Stabex n'a surtout pas pour but de porter remède à l'instabilité des prix des matières premières, encore moins d'assurer une indexation des recettes d'exportation tirées de produits de base par les ACP.

[62] Lomé I, article 17, § 1er ; Lomé II, article 24

critères ci-dessus qu'une liste, non immuable (chacune des Conventions de Lomé prévoyant des possibilités d'adjonction), de produits assurés fut établie.

Ainsi, de 26 produits initialement retenue par Lomé I, cette liste a été étendue au fil des Conventions de telle sorte qu'une cinquantaine de produits agricoles de base sont couverts sous Lomé IV[63]. Si cette énumération dénote le caractère sélectif du Stabex, il n'en demeure pas moins qu'en définitive, ces produits couverts représentent la quasi-totalité des produits de base agricoles exportés par les États ACP, à l'exception du sucre et de la viande, qui font l'objet de Protocoles spéciaux.

Par ailleurs, un système compensatoire produit par produit permettait d'adapter l'aide à la structure particulière des exportations de chaque État, étant donné que certains États bénéficiaires n'exportent aucun produit assuré, ou lorsqu'ils en exportent, les quantités exportées sont insuffisantes par rapport à leurs exportations globales pour pouvoir bénéficier de la couverture du système.

Concernant les conditions techniques, pour qu'une perte de recettes pût donner lieu à un transfert, deux conditions devaient être remplies :

* *Le seuil de dépendance* : le Stabex ne s'appliquant qu'aux produits revêtant une certaine importance dans les recettes d'exportation d'un État, un seuil de dépendance a dû être fixé. Il se définit comme un pourcentage mesurant l'importance des exportations du produit vers la Communauté, ou vers toutes destinations. Le seuil de dépendance sous Lomé I était à 7,5% (5% pour le sisal) des recettes d'exportation, abaissé à 2,5% pour les États ACP les moins développés, enclavés ou insulaires[64].

Les différentes Conventions l'ont progressivement abaissé afin d'autoriser une couverture aussi large que possible des exportations des États bénéficiaires[65]. C'est ainsi qu'à la Convention Lomé IV, il était à 5% en règle générale et à 1% pour les pays les moins développés, enclavés et insulaires[66].

* *Le seuil de déclenchement* : par rapport à ce seuil, un transfert ne peut être effectué que si les recettes effectives d'une année sont inférieures au niveau de référence. Ce niveau

[63] On peut en citer, entre autres, arachides, cacao, café vert ou torréfié, huile de palme, peaux et cuir, bananes, poivre, caoutchouc …
[64] Lomé I, article 17, §2
[65] Lomé II l'avait fixé à 6,5% et 2% (article 29) et Lomé III à 6% et 1,5% (article 161, §§ 1er et 2)
[66] Lomé IV, article 196, §§ 1er et 2

de référence était la moyenne des recettes d'exportations de chaque produit à destination de la Communauté, au cours des quatre années précédant chaque année d'application. Et tout comme le seuil de dépendance, il a aussi été abaissé au fil des Conventions. Ainsi, de 7,5% en règle générale et 2,5% pour les pays les moins développés, enclavés et insulaires[67], il se retrouve sous Lomé IV à 4,5% en règle générale et 1% pour les États ACP les moins développés, enclavés et insulaires.

Il faut, par ailleurs, rajouter que lorsqu'il est établi que le seuil de déclenchement est dépassé, la différence entre le niveau de référence et les recettes effectives constitue la base de paiement compensatoire. Cela consistait en l'attribution d'une somme d'argent à l'État ACP demandeur.

Avant Lomé IV, ce dernier devait présenter une requête auprès de la Commission qui, après examen, établissait un projet de décision de transfert en liaison avec l'État ACP concerné. Et ce dernier avait la charge de reconstituer le fonds mis à sa disposition. Mais depuis cette Convention, non seulement les États ACP n'ont plus, pour enclencher le fonctionnement du système, à présenter des demandes[68] ; mais aussi par rapport à la reconstitution du fonds transféré, une autre formule a vu le jour. En effet, pour les pays ACP les moins avancés, les transferts effectués n'étaient plus remboursables, mais se transformèrent en dons ; et pour les autres États, les transferts accordés seront remboursables ou reconstitués mais sans intérêts, seulement lorsque « l'évolution de leurs recettes le permet »[69].

Malgré son caractère généreux, le système n'a pas manqué de susciter des controverses.

b) Les limites et controverses du système

En premier lieu, les limites du Stabex tenaient non seulement à la nature du système lui-même, mais aussi à l'environnement international.

En effet, les limites tenant à la nature du système peuvent être relevées sur deux plans :

[67] Lomé I, article 19, §2
[68] Ceci par souci de rapidité et d'efficacité, tout en rappelant que dans l'ancienne formule une requête tardive rend la demande irrecevable.
[69] Voir J. P. Ndoung, « L'évolution du Fonds Européen de Développement prévu par les Conventions de Yaoundé et de Lomé », p. 203

- sur le plan géographique, le Stabex ne s'appliquait qu'à l'intérieur d'un accord limité géographiquement. Cependant, le problème des produits de base auquel il s'attache va au-delà de ce regroupement. Par conséquent, c'est plutôt dans un projet mondial, comprenant tous les pays en développement et tous les pays industrialisés, qu'une solution fiable aurait pu être envisagée.

- Des limites sectorielles pouvaient aussi être relevées. En effet, les produits visés par le Stabex furent strictement limités à des produits pour la plupart agricoles. Ceci isolait, malgré la clause d'adjonction de nouveaux produits, certains États dont les exportations globales ne sont pas visées par le mécanisme[70].

Par rapport à l'environnement international, disons tout simplement que ce fut surtout la concurrence menée par de nombreux pays d'Amérique Latine et d'Asie, qui ont rapidement développé la production et les exportations de produits tropicaux couverts par le Stabex dans le cadre des Conventions de Lomé[71].

En second lieu, les controverses portaient aussi bien sur la dotation du fonds, que sur l'effet des transferts. En effet, d'une part, les États ACP n'ont cessé de regretter que le fonds de garantie ne soit pas alimenté plus généreusement. Cependant, malgré des augmentations sensibles, les moyens disponibles n'ont pas donné au Stabex la possibilité de lutter contre les effets des mouvements mondiaux des prix. D'autre part, le Stabex, de par sa nature, ne pouvait être efficace que si les transferts étaient effectivement dirigés vers les domaines en cause. Or, concrètement, les compensations financières ont plus été un soutien aux balances de paiements qu'une aide aux producteurs[72].

L'une des inégalités générées par le Stabex étant celle aux dépens des États exportateurs de minerais[73], un autre mécanisme fut alors mis en place pour tenir compte de la situation de ces pays.

---

[70] Le Mali, par exemple, en 1976, qui dépendait à 48,2% de ses exportations de bétail sur pied (voir J.-P. Ndoung, *op.cit*. p. 232).
[71] Des pays comme le Brésil, la Colombie, la Malaisie, l'Equateur, ont accru leur production de café, cacao, oléagineux… et les causes générales du recul des produits exportés par les Etats ACP sont indissociables de celles à l'origine des problèmes que connaît l'agriculture (J.-P. Ndoung, *op.cit*. pp 235-236).
[72] J.-P. NDOUNG, *op.cit*. pp 237-238
[73] Il y a certes lieu de souligner que le minerai de fer bénéficiait déjà de la garantie du Stabex sous le 4e FED : Lomé I, article 17, § 1er

2) Le Sysmin ou la facilité de financement spéciale pour les produits miniers

Certains États ACP exportent des minerais, dans des proportions atteignant parfois 90% de leurs exportations totales[74]. La Communauté, ayant pris acte de cette situation et suite au refus d'étendre la couverture du Stabex à l'ensemble des produits miniers[75], s'est attachée à rechercher des solutions, afin de préserver la viabilité du secteur minier des États ACP dont l'économie en dépend.

Le Sysmin[76] était donc censé s'adapter aux spécificités de l'activité minière des États ACP. En effet, il ne s'agit pas d'un système de stabilisation des recettes d'exportations. Son principal objectif est de maintenir, voire rétablir, la capacité de production existante aux moyens de la réalisation de projets et de programmes d'assistance au secteur minier des États ACP.

Nous allons, avant d'analyser les effets du mécanisme (b), étudier les domaine et conditions d'intervention du système (a).

a) Les domaine et conditions d'intervention

S'agissant d'abord du domaine d'intervention, le Système de Lomé a fixé la liste des produits couverts, avec, tout comme le Stabex, la procédure d'adjonction en cas de besoin. Ainsi, huit minerais exportés par les États ACP sont retenus aux termes de l'article 25, § 1er de la Convention Lomé IV. Il s'agit du cuivre (y compris le cobalt), du manganèse, de l'étain, de l'uranium, du phosphate, de la bauxite et alumine, du minerai de fer et de l'or.

Ensuite, concernant les critères qui conditionnent la mise en œuvre du système, aussi bien un seuil de dépendance que des critères de déclenchement ont été définis.

---

[74] Le cuivre pour la Zambie, la bauxite pour la Guinée.

[75] Les arguments avancés par la Communauté sont, d'une part, qu'une application du Stabex dans son intégralité aux minerais entraînerait un coup élevé du système ; et d'autre part qu'il serait difficile d'appliquer à des matières premières dont le prix varie selon la demande, un système conçu pour des produits fluctuant en fonction de l'offre.

[76] Le Système de Développement du potentiel minier vit le jour en 1979, à la signature de la Convention Lomé II.

En effet, pour ce qui est du seuil de dépendance, les minerais éligibles, au titre des interventions financières, doivent régulièrement[77] représenter au moins 15% des recettes d'exportation totales d'un État ACP, quelle que soit leur destination. Ce seuil est abaissé à 10% pour les États ACP les moins développés, enclavés ou insulaires[78].

Par ailleurs, Lomé III a introduit la possibilité de recours au Sysmin par dérogation au cas par cas, pour un État ACP dont le secteur minier joue un rôle économique essentiel par son importance et ses retombées directes. Pour ce faire, l'État en question devrait pouvoir justifier qu'au moins 20% (12% pour les États ACP les moins développés, enclavés et insulaires) de ses recettes d'exportations proviennent du secteur minier[79].

Concernant les critères de déclenchement, il y a lieu de signaler qu'ils sont assez complexes et sévèrement contrôlés[80]. En effet, le déclenchement du Sysmin n'est possible qu'à partir de la constatation ou de la prévision d'une baisse substantielle des capacités de production ou des recettes d'exportation d'un État ACP ; et un des deux faits générateurs suivants doit en être la cause[81]. Il s'agit, d'une part, d'un ensemble de circonstances compromettant « la rentabilité d'une production par ailleurs viable et économique, plaçant ainsi l'État ACP concerné dans l'impossibilité de renouveler ou de maintenir son outil de production ou sa capacité d'exportation »[82] ; et d'autre part, « la survenance d'accidents et d'incidents techniques sérieux ou d'événements politiques graves internes ou externes »[83].

Ā l'issue de cette étude sur les domaine et conditions d'intervention, il convient maintenant de s'intéresser aux effets produits par le système.

[77] Comme pour le Stabex, le Sysmin prend en compte les quatre années précédentes.
[78] Lomé II, article 53, § 2 ; Lomé III, article 180 ; Lomé IV, article 215
[79] Lomé III, article 180, b ; Lomé IV, article 215, b.
[80] J-P. NDOUNG, *op. cit.* p 249
[81] Même si jusque là le déclenchement du mécanisme de sauvegarde n'est pas automatique, l'intervention du Sysmin nécessitant un contrôle et une appréciation qui peuvent s'avérer délicats et qui diffèrent non seulement d'un produit à un autre, mais aussi d'un État à un autre. Toute cette complexité a pour seul but d'éviter toute automaticité dans l'intervention du système, automaticité dont risqueraient de profiter les grandes entreprises multinationales, prédominantes sur la scène minière mondiale.
[82] Lomé III, article 179, § 1er, b
[83] Lomé III, article 179, § 2

b) Les effets du Sysmin

Rappelons, pour commencer, qu'à la différence du Stabex, l'intervention du Sysmin ne se traduit pas par un transfert budgétaire, mais par une aide au financement de projets ou de programmes proposés par les États ACP. Ces projets ou programmes sont destinés à relancer l'industrie minière et les centres miniers en difficulté.

Cette aide avait donc, à l'origine, pour but de rétablir une partie ou la totalité de la capacité de production ou d'exportation qui a été perdue. Des avances pouvaient donc être consenties à titre de préfinancement de projets ou de programmes, lorsqu'une analyse préliminaire fait apparaître la nécessité de mesures conservatoires propres à enrayer la dégradation de l'outil de production[84]. Ce sont donc des subventions[85] qui sont versées aux États ACP, et ces derniers pouvaient les redistribuer sous forme de prêts aux entreprises du secteur minier.

Les premières décisions de financement sont intervenues en 1982, et ont concerné le maintien en état de marche des capacités de production de cuivre de la Zambie et du Zaïre[86]. Pour le premier État, la Commission avait décidé d'un financement à hauteur de 55 millions d'Ecus d'un projet dont le coût total était estimé à 85,34 millions d'Ecus ; le solde restant à la charge des compagnies minières elles-mêmes.

La deuxième décision faisait participer la Commission, à hauteur de 40 millions d'Ecus, à un projet estimé à 47,5 millions d'Ecus, et dont le but était d'assurer le maintien de l'outil de production, et de stabiliser à environ 470.000 tonnes/an la capacité de production de l'entreprise qui représente, à elle seule, la majeure partie de la production de cuivre et de cobalt du Zaïre[87]. Par la suite, de nombreux pays ont bénéficié des avantages du système, dont entre autres, le Rwanda pour l'étain, la Guyane pour la bauxite, le Libéria et la Mauritanie pour le minerai de fer, la Jamaïque et la Guinée pour l'alumine, le Sénégal et le Togo pour les phosphates.

Mais ce bilan, qui peut être jugé encourageant, n'a pourtant pas épargné le système de certaines critiques qui ont surtout porté sur la complexité et la lourdeur du mécanisme. En effet, les États ACP n'ont naturellement pas manqué de soulever ces deux handicaps

[84] Et l'aide, à la différence du Stabex, est apportée aux sociétés productrices qui concourent à l'approvisionnement européen, et non au gouvernement de l'État ACP.
[85] Les prêts spéciaux qui étaient utilisés dans le cadre de Lomé III étant supprimés et remplacés par les subventions.
[86] Actuelle République Démocratique du Congo (RDC).
[87] Pour plus de détails, voir J.P. NDOUNG, *op.cit.* pp., 251-252

qui pour eux avaient été à la base de la lenteur dans la mise en œuvre du système. Par ailleurs, même au sein de la Communauté elle-même, il a été reproché à la Commission de soutenir, par le Sysmin, certains secteurs miniers ACP concurrents. Ce soutien était mal perçu, d'autant plus que la Communauté, d'une part, n'était pas encore dotée d'une véritable politique minière, et d'autre part, ne faisait rien pour ces mêmes secteurs communautaires qui pourtant se trouvaient souvent dans des situations difficiles.

Même si, et comme nous l'avons déjà signalé, les signataires des Conventions de Lomé ont mis de grands espoirs dans les relations commerciales, ils n'ont pas pour autant négligé d'autres domaines de production aussi jugés importants. C'est ainsi que des fonds ont toujours été engagés en soutien aux multiples secteurs de production.

§2 - La ventilation sectorielle de l'aide communautaire

Nous subdiviserons nos analyses sur deux principaux secteurs : d'abord les secteurs agricole et social (A), et ensuite les secteurs industriels (B).

A- Les secteurs agricole et social

1) La production rurale

L'agriculture a toujours été considérée comme un facteur clé du développement. On y retrouve le plus souvent des sous-secteurs comme : les plantations, les aménagements hydro-agricoles, l'agriculture, les coopératives, l'élevage, la pêche, les forêts… En effet, dès les premières Conventions de Lomé, le constat d'un secteur rural comptant en moyenne pour plus de la moitié du produit national des États ACP et employant 80% de la population totale de ces États, a été dressé. Aussi, la politique rurale a-t-elle, dès lors, été clairement définie.

Le principe a donc été établi que les besoins alimentaires des pays en voie de développement augmentent sous l'effet de l'accroissement démographique, de l'amélioration des revenus dans certains de ces pays, du rythme élevé d'urbanisation et de la détérioration de l'environnement, en particulier la sécheresse et ses conséquences dans certains pays. Ces facteurs rendaient les pays ACP de plus en plus dépendants des importations alimentaires.

C'est ainsi que les signataires des Conventions de Lomé ont donc jugé qu'il était indispensable que ces pays en voie de développement eussent la possibilité d'augmenter régulièrement leur production alimentaire, dans l'optique surtout d'enrayer le risque de généralisation de la malnutrition dans les pays les plus pauvres. La coopération agricole entre la Communauté et les États ACP aura donc pour objectif essentiel d'aider ces derniers à résoudre les problèmes relatifs au développement rural, à l'amélioration et l'expansion de la production agricole, ainsi qu'à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire des populations. Dans cette optique, la formulation et le choix d'une stratégie alimentaire reviendront au pays concerné, et l'action de la Communauté sera complémentaire des efforts nationaux[88].

Sur la base de ces constats et politique définie, les actions dans le domaine du développement rural ont toujours mobilisé la plus grande part de l'aide attribuée à un seul secteur. Cette part allait croissante de convention en convention. Ainsi, les ressources engagées pour le développement rural restent impressionnantes. Ā la fin décembre 1985, pour les quatrième et cinquième FED (Lomé I et Lomé II), et si l'on y ajoute le Stabex, la part de la production rurale s'élève à 2673 millions d'Ecus, représentant plus de 40% du total des engagements des deux fonds[89].

Les projets de plantations et les projets agricoles proprement dits ont connu des sorts différents selon les Conventions. Sous Lomé I, ils ont reçu plus de la moitié des financements engagés pour la production rurale. Sous Lomé II par contre, leur part s'élève à un peu moins de la moitié des crédits engagés, au profit d'autres secteurs de la production rurale tels l'élevage, la pêche, les projets intégrés…

Cependant, en termes de répartition régionale de l'aide à la production rurale, l'Afrique Orientale, l'Afrique Occidentale et l'Afrique Sahélienne ont été les principales bénéficiaires sous les quatrième et cinquième FED. Quelques réalisations sont à noter :

- Au Burundi, la Communauté contribua à la création d'un important domaine théicole (même s'il est antérieur au Système de Lomé). En 1985, la production a dépassé, pour la première fois, le cap des 4000 tonnes. Ce programme de théiculture a atteint le triple objectif assigné, c'est-à-dire augmenter les recettes d'exportation, diversifier les

[88] Commission des Communautés européennes, « *Dix ans de Lomé, Bilan de la coopération ACP-CEE 1976-1985* », septembre 1986, p. 46

[89] Les ressources engagées pour le compte du développement rural s'élèvent, sans les fonds Stabex, à 1636 millions d'Ecus, soit près du quart des financements totaux à la même date.

activités agricoles tournées vers l'exportation, créer des emplois dans les régions rurales privées de ressources monétaires.

- En Côte d'Ivoire, le programme de replantation et d'extension des cultures de palmier constitue un autre exemple de diversification agricole. En effet, la prépondérance du café et cacao rendait l'économie ivoirienne (basée sur l'agriculture, seul secteur dominant) dépendante vis-à-vis des marchés extérieurs. Ce plan[90], qui visait à combattre cette dépendance, et en même temps faire face aux besoins nationaux accrus de la Côte d'Ivoire, a généré des résultats plus que satisfaisants.

- Ā Madagascar, l'opération *Programme de Micro-hydraulique*, financée par les quatrième et cinquième FED pour respectivement cinq et sept millions d'Ecus, visait à contribuer à une augmentation de la production du riz. L'opération a consisté à assurer aux paysans de l'eau en suffisance pour irriguer, sans problèmes, les cultures par la construction de toute une série de petits barrages qui permettaient une meilleure maîtrise et gestion de l'eau.

- En Zambie, deux zones situées à l'intérieur de ce pays, et appelées Zones de développement de l'élevage (ZDE), ont bénéficié d'un montant de 1,9 millions d'Ecus sur le quatrième FED pour développer de meilleures méthodes d'élevage. Ceci a eu pour effet le développement et l'amélioration des services de vulgarisation et les services vétérinaires existants, avec la participation active des éleveurs. Ce projet a eu pour objectifs, l'élimination des pénuries de viande et de lait dans les deux régions et la satisfaction des besoins nationaux[91].

Il faut noter que les États ACP au sud du Sahara ont énormément bénéficié de l'aide alimentaire, financée sur les ressources budgétaires de la Communauté. D'environ 1,6 milliards d'Ecus de 1975 à 1984, ce montant est égal à celui dont l'ensemble des États ACP ont bénéficié au titre des deux Conventions de Lomé pour le développement agricole et rural.

Néanmoins, il fut reproché à la méthode des projets d'être extérieure au milieu dans lequel ces projets se réalisaient. Il était donc reproché à ces derniers d'être plaqués sur ce milieu, sans y être véritablement intégrés. C'est ainsi qu'à partir de la deuxième

[90] Certes lancé en 1963 avec l'appui du FED, a été financé sous les quatrième et cinquième FED.
[91] Pour tous ces exemples, voir Commission des Communautés européennes, « *10 ans de Lomé, Bilan de la coopération ACP-UE, 1976-1985* », op.cit., p. 47

Convention de Lomé, la part de financement des *projets agricoles intégrés* s'est accrue. Ces projets agricoles intégrés visaient à placer des actions de développement rural dans un contexte plus général, en tenant compte non seulement de l'objectif purement agricole lui-même, mais aussi des facteurs commerciaux, sociaux et d'infrastructure.

Ainsi, à la Convention Lomé III, le sixième FED a accordé un total de 1703,5 millions d'Ecus au secteur agricole. Les programmes intégrés ont donc bénéficié d'une part très importante, représentant 44% du total de la production rurale. En 1987, les deux tiers de ces programmes ont été approuvés, et ont, à la fin 1988, été convenus pour vingt pays[92].

Pour une illustration d'un programme agricole intégré, l'exemple de la lagune du Fernan-Vaz est très significatif. En effet, située sur la frange côtière, à environ 220 km au sud de Libreville, cette lagune abrite sur ses rivages une opération de développement rural (intégré). L'objectif majeur était de développer des activités agricoles viables, aptes à faire vivre les populations locales, et à les retenir en milieu rural. Les actions réalisées s'intègrent donc aussi bien dans un programme agricole (production de bananes plantain et autres cultures vivrières), commercial (transport et vente des récoltes au moyen de barges, conteneurs frigorifiques et remorqueurs), social (écoles, dispensaires, appui médical), que routier (entretien des routes et pistes)[93].

Rappelons que c'était surtout sous Lomé III que la grande majorité des États ACP a choisi de concentrer l'aide communautaire à la réalisation de stratégies sectorielles de développement rural. Le contexte de Lomé III était aussi marqué par les crises alimentaires qu'ont connues de nombreux ACP, aggravées par des sécheresses successives. Ces facteurs, s'ajoutant au souci de promouvoir un développement autonome, ont permis d'imposer que la priorité soit donnée à une politique active de développement rural. La population rurale s'est donc retrouvée au centre du processus de développement, et le développement rural fut pris dans son sens le plus large[94].

[92] Commission des Communautés européennes, « Lomé III, Bilan à mi-parcours, 1986-88 », juillet 1989, pp. 28-30
[93] Commission des Communautés européennes, « Dix ans de Lomé… », *op. cit.*, p. 48
[94] Commission des Communautés européennes, « Le dialogue Europe-Sud », septembre 1989, pp. 30-31

2) L'éducation et la santé publique

L'éducation de base et la formation professionnelle, dans le cadre des Conventions UE-ACP, ont été très vite jugées fondamentales pour un développement économique et social soutenu dans tous les secteurs de coopération. Il est indéniable qu'une population éduquée et une main d'œuvre qualifiée sont indispensables au bon fonctionnement des économies de marchés.

Les Conventions Lomé I et Lomé II ont respectivement accordé 242 et 249 millions d'Ecus au secteur de l'éducation. Dans la répartition sous-sectorielle de l'aide engagée dans ce secteur, la classification suivante a été élaborée :

- Les « *infrastructures d'enseignement* » : ce sous-secteur se voit doté de 117,7 millions d'Ecus sur les 242 du quatrième FED accordés à l'éducation (soit 48,6%) ; et 79,9 millions sur le cinquième.

- Le sous-secteur « *Bourses* » se voit attribuer un montant de 103,1 millions d'Ecus sur les fonds destinés par Lomé I à l'éducation ; et 130 millions d'Ecus sur ceux de Lomé II (soit 52,2% du montant destiné à l'éducation).

- Le sous-secteur « *Programmes de formation professionnelle et instruction* » recueillant 13,9 millions d'Ecus au quatrième FED et 33,2 millions au cinquième.

Par ailleurs, on peut énumérer *les Projets généraux* (regroupant le plus souvent des actions qu'il est souvent difficile de classer dans l'un ou l'autre titre) qui ont recueilli respectivement 7,2 et 4,8 millions d'Ecus ; ainsi que le *Stage de formation* respectivement avec 0,1 million d'Ecu et 1,2 millions.

Ā ces aides, le FED assigna des objectifs qui sont, entres autres, l'accroissement du taux d'alphabétisation générale dans tous les pays ACP, la réformation des systèmes d'éducation hérités de la période coloniale, dans la mesure où ils étaient jugés incompatibles avec le tissu social des pays en voie de développement, l'établissement de liens plus étroits entre la formation et le travail et l'application des programmes de formation qui permettent l'affirmation d'identité culturelle et surtout la formation des fonctionnaires.

Il faut pourtant noter qu'entre Lomé I et Lomé II, il est survenu un changement majeur en matière d'éducation. En effet, les projets de formation pluriannuels, qui ont toujours

été privilégiés, vont céder la place à la coopération interinstitutionnelle. Cette dernière se traduit par une coopération directe entre centres d'éducation des États ACP et centres européens[95]. Ā titre d'illustration, des programmes ont associé les universités néerlandaises de Delft, Wageningen et Utrecht aux universités d'Owerri et Zaria. La lutte contre l'érosion des terres agricoles, les maladies du bétail causées par les tiques, les systèmes de cultures… ont été les thèmes choisis[96].

Cette politique, poursuivie par la Convention Lomé III, a fait fondre le secteur de l'éducation dans un autre dénommé *Développement social et santé*. Ce dernier a alors bénéficié d'un montant de 192 millions d'Ecus répartis de façon sensiblement équivalente entre l'éducation, la formation et la santé, domaines qui en étaient les principaux sous-secteurs.

Le domaine de la santé publique n'a pas toujours été, contrairement à ce qu'a consacré le sixième FED, un sous-secteur du « Développement social et santé ». Sous les Conventions Lomé I et Lomé II, les engagements du FED dans le domaine de la santé publique étaient importants, même s'ils ne représentaient qu'une faible part de l'aide totale[97]. En effet, l'essentiel de l'aide était plutôt consacré à la construction de grandes infrastructures. Mais progressivement, la priorité a été accordée à la construction de petites installations[98], au développement d'équipements informatiques, à la mise en place de main d'œuvre et à l'entretien des installations existantes. Ceci a abouti à la construction, l'aménagement et la rénovation d'hôpitaux ou annexes hospitalières, ainsi que la construction de cliniques, dispensaires et centres de santé.

[95] Pour ce faire, les activités des institutions européennes dans les États ACP comprennent la mise à disposition d'enseignants, la fourniture de conseils sur divers départements ou cours nouveaux, l'achat de manuels, de livres ou d'équipements, la formation d'étudiants et d'enseignants en Europe.

[96] Pour ce développement, voir : Commission des Communautés européennes, « Dix ans de Lomé… », pp. 53-55

[97] La part de l'aide accordée au domaine de la santé publique ne représente que 2,3% pour Lomé I, et 1,9% dans le cadre de Lomé II

[98] L'idée était sûrement de permettre à une majorité des populations d'avoir plus accès aux soins. En effet, les moyens de communication étant dérisoires, il fallait plutôt multiplier de petites installations proches des populations, au lieu d'en avoir quelques unes éloignées d'un grand nombre de nécessiteux.

B- Les secteurs industriels

Concernant les secteurs industriels, nous étudierons d'abord le développement industriel (1), avant de voir ce qu'ont été les réalisations faites dans les domaines des transports et communication et les infrastructures urbaines (2).

1) Le développement industriel

L'industrialisation des pays ACP a toujours été l'une des préoccupations des négociateurs des Conventions de Lomé. C'est un secteur qui progressa de convention en convention, et comprit principalement comme sous-secteurs : l'énergie, les industries manufacturières, les industries extractives, les industries agro-alimentaires, les industries chimiques, la métallurgie...

De Lomé I à Lomé II, où il s'est vu accorder une place de premier plan par l'importance des crédits alloués et les efforts de coopération technique, le secteur industriel est passé de 19 à 27% des fonds engagés[99]. Ainsi, un total de 424 millions d'Ecus a été engagé sous le quatrième FED, et 755 millions sous le cinquième FED.

Des projets ont été très vite réalisés, surtout dès la première Convention de Lomé. Des réalisations, en l'occurrence dans le domaine énergétique, visant à accroître le degré d'autosuffisance énergétique, ont occupé une place très importante sous les deux premières Conventions. En effet, le projet ougandais, qui permettrait à l'Uganda Electricity Board de réaliser d'importantes économies, comprenait 651 kilomètres de ligne électrique, 3 grandes sous-stations, 32 centres de distribution et 31 transformateurs de diverses dimensions.

Entre autres, le programme d'électrification rurale de la Jamaïque, les nombreuses centrales hydro-électriques construites en Afrique (dont le barrage de Sélingué au Mali)[100], sont autant de traduction dans les faits de l'importance accordée au secteur industriel par le Système de Lomé.

Mais la conviction s'est imposée que les investissements privés doivent jouer un rôle incontournable dans un véritable essor du développement industriel. Diverses mesures ont été prévues dans les Conventions. C'est ainsi que la Convention Lomé III a généré

[99] La Commission des Communautés européennes, « *Dialogue Europe-Sud* », Luxembourg, 1989, p. 30
[100] La Commission des Communautés européennes, « Dix ans de Lomé… », op.cit., pp. 50-51

une série de mesures qui visaient, d'une part, à assurer un climat d'investissement prévisible et sûr (accord de promotion et protection des investissements, système conjoint d'assurance et de garantie) et, d'autre part, à accroître les flux des capitaux vers les pays ACP (cofinancements avec le secteur privé, accès des ACP aux marchés internationaux).

Mais concernant les mesures visant à assurer l'essor du secteur industriel, il y a lieu de noter la création du Centre de développement industriel (CDI), devenu Centre pour le développement de l'entreprise (CDE) depuis le 2 aout 2000. Nous évoquerons ici le premier, étant donné que c'est par le biais de celui-ci que l'assistance industrielle a été réalisée sous le Système de Lomé.

Le CDI est une institution financée par le Fonds européen de développement (FED) dans le cadre, bien entendu, de la Convention de Lomé. En effet, l'Union européenne et les États ACP l'ont créé en 1977 en lui assignant l'objectif principal d'encourager et d'appuyer la création, l'extension et la restructuration d'entreprises industrielles dans les pays ACP. En d'autres termes, il avait pour objectif d'identifier, d'instruire, de promouvoir les projets industriels économiquement viables dans les pays ACP, et partant, faciliter leur réalisation. Ainsi, est-il amené à favoriser le partenariat entre entreprises ACP et européennes, partenariat pouvant prendre diverses formes, à savoir partenariat financier, technique et commercial, contrat de gestion, sous-traitance, accord de licence ou de franchise… L'entreprise du pays ACP peut donc avoir accès à l'expertise industrielle et gestionnaire de son partenaire européen, à son savoir-faire technique et financier, voire à ses marchés[101].

Le CDI pouvait, par ailleurs, apporter son expertise et une assistance financière (une contribution financière non remboursable en faveur des partenaires d'un projet pour l'élaboration d'un montage financier), ainsi qu'un soutien technique et une formation aux sociétés des pays ACP.

Certes, il ne mobilisait pas de capitaux, ni n'accordait de prêts, mais grâce à son expérience et à son réseau de contacts, le CDI a aidé les sociétés ACP à choisir des

[101] L'avantage pour la société de l'UE réside dans la connaissance qu'a son partenaire des marchés locaux, son accès aux matières premières locales et l'association avec une entreprise existante. Voir sur http://www.gret.org

partenaires européens adéquats, et à trouver des sources de financements (institutions financières pour le développement, facilités de crédit à l'exportation[102]).

Malgré son souhait d'accroitre son efficacité face à des demandes de plus en plus nombreuses qui lui étaient adressées, notamment par des chefs d'entreprises des pays ACP, le CDI resta limité dans ses interventions. N'étant pas une structure de financement, le CDI disposait donc de ressources limitées et se concentra de plus en plus sur les trois priorités suivantes :

- les pays ACP qui ont consacré une part importante de leur programme indicatif national au développement du secteur privé ;

- les secteurs prometteurs que sont l'industrie alimentaire et de transformation du poisson, les aliments pour animaux, les textiles et les vêtements, les matériaux de construction et les minerais non métalliques ;

- les projets de rénovation visant à restaurer la capacité antérieure des entreprises qui peuvent ensuite attirer d'autres soutiens.

Quatre catégories ou « facilités », correspondant aux différentes étapes de la création, expansion et réhabilitation d'entreprises industrielles, subdivisaient les services du CDI. Il s'agit :

- de l'identification de projets d'entreprise et de partenaires potentiels. Ici, étaient réalisées des études d'opportunité non seulement par pays, mais aussi par secteur, ainsi que des rencontres inter-entreprises en vue de la recherche de partenaires.

- Des opérations préalables à la réalisation du projet. Il s'agit, entre autres, d'études de faisabilité, de marché, de diagnostic, d'expertise, de réhabilitation, de diversification, de privatisation, d'expansion.

- Du montage du projet. Ā cette étape, étaient réalisés aussi bien une assistance du CDI au montage financier et juridique que la recherche de financement et accompagnement auprès des institutions financières.

[102] Il va de soi que les banques acceptent plus facilement de prêter de l'argent lorsqu'elles savent qu'une entreprise a trouvé un partenaire, une structure de gestion éprouvée et semble capable de pouvoir rembourser ce qu'elle a emprunté.

- Enfin, du démarrage et développement du projet. Des conseils pour l'achat, l'inspection et la réception d'équipements neufs ou d'occasion, la supervision de la mise en place du projet, l'assistance technique au démarrage, à la formation, à la gestion et à la commercialisation sont les principales actions qui sanctionnaient cette dernière étape[103].

Par ailleurs, dans le but de mener plus efficacement ses activités, surtout face au nombre grandissant des demandes provenant bien sûr des pays ACP, le CDI a décentralisé ses opérations, en créant des sociétés de services locales et régionales, ou en recourant à des consultants dans les pays ACP. Ces derniers étaient d'une efficacité pour le CDI en ce qui concerne la promotion de ses services, l'examen des demandes et la préparation des dossiers à lui soumettre[104].

Signalons que parmi les entreprises ayant bénéficié de l'assistance du CDI, la grande majorité appartenait au secteur privé, et les demandes qui lui étaient soumises sont évaluées sur la base de leur viabilité financière et technique et de leur contribution au développement économique.

2) Les transports et communication et les infrastructures urbaines

Dès le début des nouvelles conventions de Lomé, une attention particulière a été accordée au secteur des transports et communication, qui fut le principal bénéficiaire de l'aide du quatrième FED avec 24% du total. Même si sous le cinquième FED il est passé troisième (18% de l'aide accordée) par ordre d'importance après la production rurale et l'industrialisation, il sera le deuxième secteur le plus important sous le sixième FED, après la production rurale.

L'aide de la Communauté, à l'intérieur de ce secteur, est accordée à des sous-secteurs comme : Routes et Ponts (sous-secteur toujours prioritaire quelle que soit la convention, et qui obtint le plus souvent plus de 70% de l'aide accordée au secteur), les Chemins de fer, les ports et voies fluviales, les télécommunications, les aéroports…

[103] Pour ce développement, consulter le Bulletin du Réseau Technologie et Partenariat en Agroalimentaire (TPA), n°11- Décembre 1995, sur http://www.gret.org
[104] Pour consulter la liste des correspondants du CDI, aller sur http://www.gret.org

Comme nous l'avons déjà insinué, les projets routiers constituaient le sous-secteur prioritaire dans cet ensemble, mais ceux portuaires n'étaient pas les moins importants. En effet, l'Afrique étant un continent très vaste, avec beaucoup de pays enclavés, un franc développement ne peut ignorer l'importance des voies de communications.

La route reste ainsi, non seulement l'infrastructure de base indispensable au développement des autres secteurs, notamment industriel et rural, mais aussi la clé indispensable pour l'ouverture vers la mer et le commerce international dont ont aussi besoin les pays enclavés. Dans cette optique, le développement du sous-secteur portuaire n'est pas non plus à négliger. C'est ainsi qu'on peut déjà signaler que sous les quatrième et cinquième Fonds, des 454 projets de transports et communication financés, 251 en étaient des routiers et portuaires.

Aussi, depuis 1979, un effort de coordination très important a été entrepris pour la définition et la mise en œuvre d'un plan d'action, avec pour but l'amélioration de l'accès à la mer des pays d'Afrique centrale et orientale. Ce programme a bénéficié du plein appui de la Communauté, qui a programmé 50 millions d'Ecus sur les ressources régionales du cinquième Fonds, accordant ainsi une attention particulière aux projets régionaux dans ce domaine[105]. Lomé III, avec le sixième Fonds, a augmenté la dotation des projets régionaux en la portant à 107 millions d'Ecus, près du quart de l'aide accordée au secteur des transports et télécommunications[106].

Concrètement, les réalisations routières sont d'une très grande diversité. C'est ainsi que des crédits sont non seulement alloués à la construction de routes entièrement nouvelles, mais aussi à l'aménagement des liaisons existantes. Ce dernier peut consister en une amélioration (fût-elle ponctuelle), une réhabilitation et voire la reconstruction pure et simple des routes.

Il faut constater que l'aménagement des routes bénéficia d'une proportion très importante des crédits accordés. Ceci met en évidence le caractère crucial du problème de l'entretien, courant ou périodique, du réseau routier. En effet, les opérations d'entretien (dont les dépenses restent à la charge des bénéficiaires) sont très importantes, et plus encore doivent être réalisées en temps utile. Elles sont d'autant plus importantes que le défaut met en péril l'investissement tout entier. Malheureusement,

[105] Commission des Communautés européennes, « Dix ans de Lomé…. », *op.cit*., p. 42
[106] Commission des Communautés européennes, « Lomé III, Bilan à mi-parcours 1986-1988 », *op.cit*., p. 30

force est de constater que les États ACP, dans leur quasi-totalité, manquent souvent à ces obligations qui découlent pourtant des Conventions, ceci faute de personnel et de matériel.

On peut citer plusieurs réalisations effectuées dans le domaine routier au profit des États ACP. En République Centrafricaine, la remise en état de la RN3 sur 455 kilomètres, de Bossembele à la frontière camerounaise, permit d'assurer, par voie terrestre et pendant toute l'année, l'accès au port sur l'Atlantique (Douala-Cameroun).

Au Ghana, une importante contribution de la Communauté fut destinée à la construction de la route Axim-Mpataba-Elubo sur 84 kilomètres. Ce tronçon fera partie de l'axe ouest africain reliant la Côte d'Ivoire au Nigéria, et passant par le Togo et le Bénin.

Dans le sous-secteur des télécommunications, les actions de la Communauté sont tout aussi importantes. A Kiribati, dans la région de Paupay, le réseau téléphonique de Tarawa a été réorganisé. De nouveaux centraux téléphoniques ont été fournis, ainsi que des immeubles, l'équipement des lignes extérieures et les appareils téléphoniques.

La Communauté participa à la vaste opération de télécommunication panafricaine (PANAFTEL) décidée en 1964 par l'OUA. Cette opération établissait des télécommunications directes entre 37 pays d'Afrique[107].

Concernant les infrastructures urbaines qui, au regard des dotations du FED, comprennent l'hydraulique, l'édilité et l'habitat, on peut souligner l'importance qu'ont, entre autres, des sous-secteurs comme l'hydraulique villageoise, l'adduction d'eau, l'aménagement urbanistique, les assainissements urbains, etc. Parmi ces derniers, le sous-secteur de l'hydraulique villageoise a toujours bénéficié d'environ 40% de l'aide du FED accordée à ce secteur. Vient en deuxième position, en termes de moyens accordés, l'adduction d'eau. Cette priorité accordée à ces sous-secteurs reflète l'importance de l'eau dans les problèmes du développement.

Même si le montant alloué par le sixième Fonds à ce secteur a considérablement diminué[108], il n'en demeure pas moins que les projets dans ce domaine sont d'une

[107] Cette participation communautaire ayant consisté, au Soudan, en l'amélioration des télécommunications. Ceci a servi non seulement à remplacer le centre de communication de Khartoum (vétuste et surchargé) par une nouvelle unité automatique, destinée aux appels nationaux et internationaux, mais aussi à installer une unité supplémentaire, destinée aux communications directes avec d'autres pays afin d'accroître la capacité de la station terrestre par satellite située à Umm Haraz, près de Khartoum.

importance capitale. En effet, l'approvisionnement en eau est pour la majorité de l'humanité presqu'un problème quotidien. Nombreux sont les pays en voie de développement qui ne possèdent pas l'infrastructure permettant de fournir, dans des conditions normales, l'eau potable à chaque famille, à l'agriculture et à l'industrie.

Par ailleurs, l'eau y constitue fréquemment un danger, en véhiculant des germes de maladies. En effet, plus d'un tiers des habitants des pays en développement sont souvent confrontés à des affections chroniques, dues à une eau contaminée qu'ils doivent se contenter de boire. Ceci constitue une cause habituelle de décès prématuré.

Aussi, les ressources en eau doivent-elles être développées, dans l'optique de l'augmentation de la production vivrière, car de nombreux pays possèdent un potentiel suffisamment important pour obtenir des récoltes largement supérieures grâce à l'irrigation et à une meilleure gestion de leurs ressources en eau.

Cependant, comme pour les projets routiers, l'entretien constitue la principale contrainte des projets d'adduction d'eau. La charge en incombe, le plus souvent, à l'administration. Elle pèse lourdement sur le budget des États ACP. Mais leur réussite à long terme doit passer par une certaine forme d'implication des communautés concernées. Ā cet égard, le projet d'hydraulique villageoise Yatenga-Comoe au Burkina Faso est convainquant. Ayant prévu une réalisation de 700 points d'eau, ce projet s'est distingué par son objectif prioritaire : la mise en place d'un système d'entretien par les villageois eux-mêmes, sans apport aucun d'un service administratif. En effet, l'option fondamentale du projet est que l'entretien et le renouvellement des pompes doivent être assurés par les utilisateurs eux-mêmes. Ceci a fait participer activement les villageois aux réflexions, décisions et réalisations qui ont abouti, de ce fait, à la remise de l'ouvrage entre leurs mains.

Les volets commercial, agricole et industriel venant d'être analysés, il reste un domaine qui tient vraiment à cœur aux signataires des Conventions de Lomé : l'assistance financière et technique.

[108] Le sixième Fonds accorda un montant de 103 millions d'Ecus alors que les quatrième et cinquième ont respectivement accordé 110 millions et 225 millions.

SECTION II – LA COOPÉRATION FINANCIÈRE ET TECHNIQUE ET LES LIMITES DU SYSTÈME DE LOMÉ

La coopération financière et technique (§1) constitue l'un des principaux domaines du partenariat qui ont fait l'originalité du système de Lomé. Mais nous ne saurions conclure sans évoquer ce que nous pensons avoir été les limites du système (§2).

§1- La coopération financière et technique

Sur la base de programmes établis, des financements de l'Union européenne ont donc été accordés, au sein du système de Lomé, aux États ACP. Nos analyses sous cette rubrique consisteront, d'une part, à étudier les formes possibles de ces allocations (A). Par ailleurs, l'Union européenne, et nous ne manquerons pas de l'évoquer, est souvent amenée à assister ses partenaires dans plusieurs domaines (B), ceci dans le but, outre d'apporter des soutiens financiers à une activité particulière, d'un partage de savoir faire.

A- Les mécanismes de l'aide financière : les aides programmables

Sont ainsi considérées, les aides effectivement prévues pour les réalisations d'actions précises, et ce pour des raisons de bonne gestion. Elles comprennent, bien entendu, des aides remboursables et des aides non remboursables, et le choix de l'un ou l'autre mode de financement est le résultat d'une concertation entre l'État bénéficiaire et la Communauté, en fonction de l'utilisation la plus efficace possible des ressources[109]. On peut, à juste titre, distinguer les modes de financements directs (1) et les modes de financements complémentaires (2)[110].

[109] Il est en principe tenu compte du niveau de développement et de la situation géographique, économique et financière de l'État bénéficiaire. Le but est toujours d'assurer une meilleure utilisation des ressources disponibles.
[110] J. P. NDOUNG, « *L'évolution du Fonds européen de développement prévu par les Conventions de Yaoundé et de Lomé* », Bruxelles, 1994, pp. 57 et s.

1) Les modes de financements directs

Ici, les aides financières sont affectées directement à la réalisation de projets ou programmes que le FED retient, et dont il assume souvent seul la charge. On peut en distinguer deux groupes.

Les modes de financements traditionnels comprennent, d'une part, les subventions ou dons, et d'autre part, les prêts à conditions spéciales. En effet, le premier mode de financement (subventions ou dons) constitue le plus ancien dans l'ordre chronologique[111]. Ā cette ancienneté peut être ajoutée sa prédominance parmi les aides non remboursables dans le cadre du FED, eu égard à son importance dans l'aide communautaire en faveur des partenaires. Cette prédominance est justifiée par la volonté de la Communauté, dès l'origine de ce mode de financement, de promouvoir le développement économique et social de ceux qui allaient devenir ses partenaires.

Les prêts à conditions spéciales, par contre, ont une existence relativement moins lointaine, mêmes s'ils sont antérieurs au Système de Lomé[112]. Aussi appelés « prêts spéciaux », ils se distinguent surtout des subventions par le fait qu'ils constituent des aides financières assorties d'une obligation de remboursement. L'idée de base, à l'origine, était de favoriser la réalisation de projets de développement qui, de par leur nature et leurs conditions de rentabilité, ne pouvaient pas être financés par des subventions, et encore moins par des prêts à conditions normales.

Pour être donc éligibles au bénéfice des prêts à conditions spéciales, les projets doivent remplir un certain nombre de conditions. En effet, ils doivent en premier lieu contribuer à la réalisation d'objectifs d'intérêt général qui sont ceux poursuivis par la Commission, et présenter un caractère prioritaire par rapport au développement de l'État concerné. Dans un second temps, il est mené une analyse approfondie sur la rentabilité du projet. Cette analyse de rentabilité est menée sur un plan aussi bien financier qu'économique. Sur le plan financier, un calcul du taux de rentabilité est effectué. Si celui-ci est positif, la probabilité est forte que le projet soit plutôt financé par un prêt normal contracté auprès d'une institution bancaire privée ou publique. Un taux de rentabilité négatif pourrait alors faire bénéficier au projet d'un prêt à conditions spéciales.

---

[111] Cf. Règlement n°5 du Conseil, article 19, J.O.C.E. du 31 décembre 1958, p. 684
[112] Ils datent du deuxième FED, Yaoundé II, article 17, a, tiret 2

Économiquement, il est tenu compte de plusieurs éléments dont, entre autres, la contribution de l'investissement à la formation de la Production intérieure brute, l'évaluation des accroissements de la Production intérieure brute qui résulteraient des activités induites à la dépense, des revenus nouveaux créés par la réalisation du projet et d'autres éléments économiques et sociaux tels les effets sur l'emploi, sur la balance des paiements…

Ensuite, *les capitaux à risques*, qui ont été proposés et mis au point par la Banque européenne d'investissement (BEI), pouvaient être qualifiés de mode de financement « moderne » en vertu de leur adaptabilité et de leur souplesse, par opposition aux modalités de financement dites « traditionnelles ».

Même si elle est antérieure au Système de Lomé[113], la formule des capitaux à risques s'est véritablement développée dans la pratique opérationnelle de la BEI à partir de Lomé I, après une période d'adaptation pendant laquelle les montants disponibles n'ont permis que la réalisation de quelques projets. Depuis lors, les capitaux à risques sont devenus un des moyens adéquats destinés à répondre aux besoins très particuliers des États bénéficiaires, et notamment des États les moins prospères[114].

Initialement réservés exclusivement à la réalisation de projets industriels et commerciaux[115], les capitaux à risques ont par la suite été étendus à la production d'énergie, aux études et investissements préparatoires à la mise en exploitation des projets[116]. Par ailleurs, par le biais de ces capitaux à risques, des prêts globaux ont pu être accordés à des banques de développement qui, par ricochet, ont été amenées à financer toute une gamme d'actions adaptées : études, prises de participation, prêts conditionnels au profit de petites et moyennes entreprises…

Les capitaux à risques, qui sont gérés par la BEI au nom, pour le compte et aux risques de la Communauté, peuvent prendre deux formes différentes. En effet, il peut, d'une part, s'agir de concours en capital. Ceci se traduit par une prise de participations dans le capital des entreprises des États bénéficiaires, qui peut directement être faite par la BEI

[113] Les capitaux à risques ont été d'abord prévus à titre expérimental par la deuxième Convention de Yaoundé (Yaoundé 2, article 17, a, tiret 2).
[114] De 10 millions d'UC (Unité de compte) sous Yaoundé II pour une période de deux ans, le montant des capitaux à risques est passé à 95 millions d'Ecus sous Lomé I, 280 millions sous Lomé II, 600 millions sous Lomé III et 825 millions sous Lomé IV.
[115] Cf. Yaoundé, Protocole n°6, article 6, § 1er
[116] Voir Lomé II, article 105, § 1er ; Lomé III, article 199, § 1er

au nom de la Communauté. La BEI peut aussi participer indirectement au capital, en accordant un concours à l'État ou à une banque de développement pour financer tout ou partie de sa souscription dans une entreprise de type industriel ou une institution financière.

D'autre part, par la possibilité de concours en quasi-capital, des prêts sont accordés soit aux entreprises industrielles, minières et touristiques, ainsi qu'à des institutions de développement, soit aux États eux-mêmes, pour leur permettre de prendre une participation dans le capital de ce type d'entreprise. Ces prêts peuvent ensuite être rétrocédés à d'autres entreprises, ou servir à prendre des participations dans celles-ci[117].

2) Les modes de financements complémentaires

Il s'agit ici des interventions du FED, soit en complément d'un effort financier propre de l'État bénéficiaire concerné (bonifications d'intérêts) et ceci dans un cadre exclusivement communautaire[118], soit conjointement avec d'autres bailleurs de fonds (cofinancements).

En effet, *le système de bonification des taux d'intérêts* a été aménagé pour tenir compte du niveau de développement, et alléger le poids de l'endettement des partenaires de la Communauté. Il s'applique sur des dotations, entièrement distinctes de celles du FED, par lesquelles la BEI finance dans les États bénéficiaires des projets et programmes. Ces dotations se traduisent par des prêts qui, loin de présenter des similitudes avec les prêts spéciaux du FED, s'apparentent plutôt aux conditions du marché international des capitaux en ce qui concerne la durée et les taux d'intérêts.

En termes plus clairs, le système de bonifications des intérêts est fondé sur les deux considérations selon lesquelles : d'une part, le souci de rentabilité guidant toujours les activités des institutions financières qui sont loin d'être des philanthropes ; et d'autre

[117] Il s'agit là de la formule du prêt à « deux étages » imaginée par la Communauté pour résoudre certains problèmes spécifiques à la situation économique de ses partenaires (problèmes liés aux difficultés résultant de la structure ou de la situation des entreprises et de la faible capacité d'endettement de ces États qui constituent des obstacles importants difficilement surmontables par des techniques de financement « classiques »).
[118] Sur des prêts consentis par la BEI.

part, permettre aux partenaires de la Communauté de profiter au maximum du bénéfice des prêts de la BEI.

Ainsi, les différentes Conventions De Yaoundé et Lomé ont prévu que le taux d'intérêt qui est normalement pratiqué lors de la signature du contrat sera diminué. Cette diminution constitue donc la « bonification »[119], dont le montant global est imputé sur le budget du FED que la Commission verse à la BEI.

De leur côté, *les cofinancements* s'inscrivent dans la logique d'une meilleure organisation de l'ensemble des aides destinées à la réalisation d'un même objectif. En effet, si au sein de la Communauté elle-même, la Commission a fait des efforts pour améliorer la cohérence de ses propres aides avec celles des États membres ou de la BEI, au plan externe, elle a procédé à une intensification des échanges d'informations et d'expériences avec les autres organismes dispensateurs d'aide bilatérale ou multilatérale. Les cofinancements, qui sont nés de cette dernière tendance, consistent en une intervention simultanée de plusieurs institutions financières extérieures à l'État dans lequel se réalise un projet ou programme. Ils peuvent prendre deux formes : le financement conjoint et le financement parallèle.

- Dans le cadre du financement conjoint, les différents participants à une opération établissent une liste commune des biens et des services nécessaires à la réalisation d'un projet ou programme. Un partage est ainsi opéré, pour le financement de chaque élément de la liste, entre les différents participants selon des pourcentages convenus. Tous les financements sont réunis dans une « caisse commune », et les débours n'ont lieu qu'en fonction de la réalisation du projet, et ce proportionnellement aux participations respectives. Avec cette forme de financement, toute compétition inutile entre les sources de financement est écartée[120].

- Ā l'inverse du précédent, le financement parallèle fait apporter à chaque participant sa contribution à la réalisation de l'opération. Cette contribution est destinée à la réalisation des différentes parties du même projet ou programme. Ainsi, il est préalablement déterminé à chaque participation une affectation à une partie distincte

[119] Lomé IV a prévu que le taux de bonification d'intérêts sera désormais de 4%. Par ailleurs, ce taux est automatiquement ajusté de façon à ce que le taux d'intérêt supporté par l'emprunteur ne soit ni inférieur à 3% ni supérieur à 6%.

[120] J. P. NDOUNG, « L'évolution du Fonds européen de développement prévu par les Conventions de Yaoundé et Lomé », *op.cit*., p.176

du projet, et chacune des parties est prise en compte indépendamment des autres. L'intérêt de cette formule est qu'elle présente une clarté évidente, en ce sens qu'en cas de difficultés éventuelles dans l'exécution de l'opération, on peut relativement se retourner contre le participant « défaillant ». C'est là un gage de bonne réalisation de l'opération[121].

B – L'assistance technique

Concernant l'assistance technique, nous avons pu distinguer principalement deux formes : l'assistance à caractère économique (1) et celle humanitaire (2).

1) L'assistance à caractère économique

Sur le plan économique, les États ACP ont bénéficié d'une assistance de la Communauté qui a porté sur plusieurs domaines. C'est ainsi qu'on peut y mentionner, entre autres, les programmes indicatifs nationaux, l'aide à l'intégration régionale, l'appui à l'ajustement structurel, le programme spécial dette.

- Les programmes indicatifs nationaux (PIN) dérivent d'une idée de programmer l'aide du FED, introduite dans Lomé I. Les principaux acteurs s'étaient alors accordés sur ce que la programmation aiderait, d'une part, les pays ACP à mieux planifier leurs investissements si chacun connaissait à l'avance l'aide qu'il allait recevoir ; et d'autre part, la Communauté de mieux suivre l'aide octroyée. Cela lui permettrait de s'adapter aux plans de développement des pays ACP, et aussi de coordonner son financement avec celui d'autres donateurs[122].

Ces idéaux se sont malheureusement atténués pendant la période d'exécution de ladite Convention. La programmation s'est alors limitée à l'établissement, par chaque État ACP, de catalogues de projets à financer par la Communauté. Ainsi, non seulement certains projets figuraient sur ces listes avant même d'avoir été examinés, mais aussi les trop nombreux projets y figurant ne tenaient suffisamment pas compte des ressources disponibles. Ceci ne pouvait qu'expliquer l'évolution ou les tentatives d'amélioration du concept de programmation dans les Conventions ultérieures.

[121] J. P. NDOUNG, *op.cit.*, p. 177
[122] En l'occurrence, l'aide bilatérale en provenance des États membres.

Lomé II invita alors chaque État ACP à définir des objectifs et des priorités de développement. Ceci avait le mérite d'offrir un point de départ pour la définition de programmes indicatifs. Ces derniers devraient tenir compte des caractéristiques de l'aide communautaire, et de la sorte permettraient de veiller à l'utilisation optimale des différents instruments et moyens de coopération prévus par la Convention. Il était aussi prévu une analyse des objectifs, dans le but d'identifier les domaines prioritaires de l'intervention de la Communauté dans les cadres des programmes indicatifs[123].

Grâce à Lomé III (ce qui a été reconduit par Lomé IV), une nouvelle approche de la programmation fit conjointement intervenir les États ACP, la Commission et la BEI, et procéda par l'identification des secteurs prioritaires d'intervention qui concentrent une grande partie de l'aide. Elle a, par ailleurs, fourni le cadre de grands programmes d'action qui ont été approuvés en blocs substantiels[124].

Ā titre d'illustration et comme nous l'avons déjà signalé[125], la Convention Lomé III accorda une attention particulière au développement rural et aux politiques de sécurité alimentaire, comme base de la répartition des ressources de Lomé.

- L'aide à l'intégration régionale opéra, d'entrée de jeu, une subdivision des États ACP en six différentes zones, à savoir l'Afrique Orientale, l'Afrique Occidentale, l'Afrique Australe, l'Afrique Centrale, les Caraïbes et le Pacifique. Elle vise, entre autres, à réduire la dépendance des États ACP vis-à-vis des importations, à élargir les marchés, à développer les échanges intra ACP et à accélérer la coopération régionale.

Il est tenu compte, pour l'attribution de l'aide régionale, des objectifs et priorités politiques des différents États ACP qui constituent une région, ce qui explique souvent la complexité et la lenteur dans la mise en œuvre des différentes étapes de la programmation régionale.

Sous les deux premières Conventions de Lomé, le secteur transports et communications a été le secteur d'intervention le plus important (ce qui dénote la nécessité d'une réelle coopération régionale), même si le développement rural a, par la suite, sensiblement

[123] Ce système n'a pas été fructueux suite aux difficultés rencontrées dans la recherche d'objectifs opérationnels concrets s'articulant autour des objectifs macro-économiques ; Voir La Commission des Communautés européennes, « *10 ans de Lomé* », *op.cit*. p.21

[124] Voir Commission des Communautés européennes, « *Lomé III, Bilan à mi-parcours 1986-1988* », *op.cit*. p.4

[125] Par rapport à la répartition de l'aide communautaire.

pris de l'ampleur pour devenir prioritaire sous la troisième Convention. Les parts les plus importantes sont revenues, quelle que soit la Convention, aux quatre régions d'Afrique. Par ailleurs, il faut mentionner le rôle très important joué par des organisations régionales dans la mise en œuvre de la coopération régionale. En effet, conformément à la Convention, certaines d'entre elles ont été impliquées, à la demande des États ACP, dans le processus de la coopération régionale, surtout dans la phase de programmation. Cette dernière a été grandement facilitée dans les cas où une organisation représentative a été mandatée par les États concernés pour représenter la région[126].

De plus, la Communauté a fourni son appui à un grand nombre d'organisations, soit directement, soit par le truchement de projets gérés par ces organisations. Alors que certaines d'entre elles disposent d'un large mandat (exemple la CEDEAO, la SADCC…), d'autres (CILSS, OMVS, ASECNA…) n'ont que des responsabilités spécifiques. Ces organisations ont des rôles qui varient au cas par cas, allant de la simple coordination jusqu'à la gestion des projets et programmes régionaux.

- L'appui à l'ajustement structurel est relativement plus récent, d'autant plus que c'est à partir du début des années 1980 que virent le jour des politiques d'ajustement structurel. Ces dernières, imposées par les institutions de Bretton-Woods (la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International), sont mises en œuvre dans la plupart des pays en développement, et donc des pays ACP. Concrètement, les politiques d'ajustement structurel (PAS) consistent en la combinaison de mesures de stabilisation macroéconomique (sous l'égide du FMI) et des réformes visant au retour de la croissance, notamment par l'insertion de ces économies dans l'économie mondiale[127] (sous l'égide de la Banque Mondiale), ces deux institutions conditionnant ainsi leurs concours financiers.

L'appui à l'ajustement structurel a été inséré dans la Convention Lomé IV dans ce cadre précis, et se composait d'une aide technique et financière à la formulation des politiques économiques et d'aides à la balance des paiements ou au budget accordées aux pays ACP. Ce sont des crédits particuliers qui doivent être utilisés de façon ciblée pour atténuer les répercussions sociales négatives de l'ajustement et favoriser le développement à long terme des pays.

[126] CEDEAO pour l'Afrique Occidentale, la SADC pour l'Afrique Australe …
[127] Libéralisation des échanges, des prix, de l'initiative privée…

Ces derniers, pour être éligibles, doivent satisfaire trois conditions, à savoir la présence de problèmes économiques et financiers graves, la mise en œuvre d'un programme de stabilisation et de réformes agréé par l'une des institutions précitées et surtout avoir formellement introduit une demande d'appui.

Par ailleurs, il n'est pas anodin de signaler que la manière dont l'Union européenne conçoit le développement économique et l'ajustement structurel est différente de celle des institutions de Bretton-Woods. En effet, pour la première, non seulement les dimensions sociales, politiques et culturelles particulières à chaque pays sont aussi importantes que la dimension économique ; et l'ajustement structurel ne saurait être pensé hors d'une perspective de développement à long terme. Les secondes ont par contre tendance à considérer le développement comme le résultat d'un agencement de techniques particulières, s'appuyant sur les seules démonstrations comptables de la macroéconomie. Ainsi, les considérations sociales et politiques ne sont, dans cette optique, que secondaires[128].

La Communauté Européenne s'est alors engagée dans un dialogue avec la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International pour étudier le meilleur moyen de soutenir les politiques d'ajustement structurel visant à stimuler la croissance économique[129].

- Le programme spécial pour l'Afrique sub-saharienne**,** qui mérite aussi d'être noté, a compris des programmes d'importation à versement rapide, ainsi que le programme spécial dette lancé par le Conseil CEE le 14 décembre 1987[130]. En effet, le programme dette est destiné aux États ACP sub-sahariens qui sont non seulement pauvres (pouvant donc bénéficier de l'aide de l'Association Internationale de Développement[131]), et dont la charge de la dette compromet sérieusement la capacité d'importation, mais aussi qui se

[128] M-F. JARRET, « Ethique et développement dans le système de Lomé », Université du Maine, sur : http://ethique.perso.sfr.fr/lome991.htm

[129] Université de Namur, « La coopération entre l'UE et les pays ACP », sur : http://perso.fundp.ac.be/~cedes6/f6/bindex.htm

[130] Les premiers sont prévus par la Convention Lomé III, article 188 ; et le second fait suite au souci exprimé, au Sommet de Venise en juin 1987, de faire face à l'urgente nécessité de contribuer à soulager rapidement les contraintes de la dette extérieure qui pèsent si lourdement sur de nombreux États ACP sub-sahariens.

[131] L'AID ou l'IDA, créée le 24 septembre 1960, fait partie du Groupe de la Banque mondiale, et, basée à Washington DC, a comme objectif d'aider le développement économique des pays les plus pauvres. Elle accorde des crédits ne portant pas intérêt et des dons aux plus pauvres des pays en développement pour soutenir l'essor de leur économie et améliorer le niveau de vie de leurs habitants. Voir : http://www.banquemondiale.org/ida

sont engagés à déployer des efforts significatifs pour procéder à un ajustement de leurs économies et ont pris des mesures dans ce sens.

Les Programmes d'importation, de leur côté, comprennent des Programmes sectoriels d'importation (PSI) ainsi que des Programmes généraux d'importation (PGI). Les premiers (PSI) se présentaient sous deux formes. Il peut s'agir de fourniture de marchandises importées (c'est-à-dire des intrants), ou de mise à disposition de facilités de change permettant d'effectuer les importations nécessaires à un secteur particulier. Les seconds (PGI) portent sur la mise à disposition de facilités de change qui peuvent être utilisées pour financer toutes sortes d'importations.

Par ailleurs, le choix entre les différents types de programmes (PSI ou PGI) dépendait de l'étendue et de la nature des efforts d'ajustement qui étaient faits par les États ACP concernés. Les facilités de change sont préférées quand la politique de taux de change est considérée comme appropriée ; et les PSI (intrants) le sont quand les systèmes de taux de change et de contrôle des changes ne sont pas considérés comme étant suffisants.

L'assistance portée par la Communauté Européenne aux États ACP ne s'était pas limitée aux simples considérations économiques. Le domaine humanitaire fut jugé suffisamment important pour nécessiter des actions venant des partenaires européens.

2) L'assistance à caractère humanitaire

Diverses actions ont été réalisées dans le domaine humanitaire. Ces dernières varient d'une multitude d'aides d'urgence aux projets réalisés par des organisations non gouvernementales (ONG) en passant par les microréalisations.

- Les aides d'urgence consistent en des aides humanitaires, mises en œuvre à la suite de calamités naturelles ou de circonstances extraordinaires ayant des effets comparables. Ces aides consistent en des montants financiers non remboursables mis à la disposition des gouvernements, des organismes bénéficiaires, et doivent être réalisées dans les délais les plus brefs.

Il faut rappeler que dans les trois premières années du système de Lomé, les actions se limitaient essentiellement au financement d'aides à l'industrie (un montant de 15

millions d'Ecus pour le Zaïre), à l'agriculture (8 millions d'Ecus pour la Zambie) et à la reconstruction (Somalie) ; et les gouvernements étaient les seuls interlocuteurs de la Commission. Les actions humanitaires, en tant que telles, étaient par conséquent négligeables. Cependant, ces actions, du fait de la multiplication des catastrophes dans les pays associés et des besoins humanitaires qui en résultèrent, sont devenues de plus en plus nombreuses.

Des actions ont donc été menées, aussi bien pour combattre la famine dans des pays d'Afrique, que pour apporter des secours, essentiellement sous la forme de produits et de soins de première nécessité, aux victimes de divers types de catastrophes naturelles (sécheresse, cyclones, épidémies, inondations…), ainsi que celles causées par l'homme (réfugiés et personnes déplacées). Par conséquent, le nombre d'interlocuteurs de la Commission s'est aussi accru, comprenant des gouvernements des pays ACP, premiers interlocuteurs, auxquels sont venus s'ajouter les organismes internationaux, les Croix Rouges, et les ONG.

La lutte contre la famine a particulièrement fait l'objet, depuis 1984, de multiples plans d'actions successifs comportant des aides d'urgence[132]. Ceci amena la Commission, dans le souci de mettre en œuvre rapidement et efficacement des actions d'urgence, à constituer au sein de la Direction générale du développement une cellule d'urgence à laquelle elle a confié des pouvoirs de décision au cas par cas. Ceci accrut la rapidité des décisions, d'autant plus que les procédures d'exécution de l'aide d'urgence ont encore été accélérées, de sorte que le temps nécessaire entre la demande, la mobilisation et la livraison de l'aide alimentaire aux ports a été considérablement réduit.

Par ailleurs, il y a lieu de noter le plan de réhabilitation et de relance des pays africains les plus affectés par la sécheresse, dit « Plan de Milan », lancé au début de l'année 1986. Ses objectifs furent de renforcer la capacité de ces pays à faire face à de nouvelles catastrophes et de desserrer, par la relance de la production agricole, les goulots d'étranglements économiques et financiers provoqués par la sécheresse sur l'ensemble des activités rurales.

[132] En effet, plusieurs plans d'actions ont été adoptés au cours de l'année 1984, dont le plan de Dublin (décembre 1984) qui généra une aide communautaire s'élevant à 430 millions d'Ecus dont 80 millions sont financés par le cinquième FED. Cette aide a représenté environ un tiers de l'aide globale apportée par la communauté internationale.

Lomé III a innové dans l'aide aux réfugiés et rapatriés[133], aide dont le principal bénéficiaire fut le Soudan qui abritait près du quart des réfugiés d'Afrique sub-saharienne. Les projets ont toujours consisté en des rétablissements de réfugiés dans leurs pays, la réhabilitation d'hôpitaux, la rénovation d'écoles…

Enfin, il doit aussi être fait mention du soutien apporté par la Communauté à la campagne d'action contre le SIDA. Dans ce domaine, les interventions de la Communauté ont le même objectif que celles qui sont accomplies par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) qui apporte, dans le cadre du programme spécial SIDA, une assistance technique, financière et scientifique aux États ACP participant à ce programme.

- Les microréalisations constituent un des instruments importants du Système de Lomé, en ce sens qu'elles sont aptes à répondre, de façon concrète, aux besoins exprimés par les communautés locales en matière de développement. Ce sont donc des petits projets ayant un impact économique et social sur la vie de ces populations (des États ACP). Elles doivent répondre à un besoin réel et prioritaire constaté au niveau local, et assurer la participation active des collectivités concernées. Ces dernières, à l'initiative des projets, sont appelées à en recueillir le bénéfice.

Le financement des microréalisations constitue une structure tripartite. Il provient, d'une part, de la collectivité bénéficiaire qui apporte une contribution en argent ou en nature adaptée à sa capacité contributive, et qui s'engage par ailleurs à assurer l'entretien et le fonctionnement du projet, au besoin avec l'appui des autorités nationales. D'autre part, il y a non seulement l'État ACP qui apporte une participation financière ou en équipements publics, mais aussi le FED qui accorde un financement, même s'il est plafonné. Ainsi initialement fixé à 75000 Ecus par action, cette somme a doublé suite au succès enregistré par le système.

Les projets sont réalisés, en principe, dans des zones rurales, et ont compris dans un premiers temps des barrages, des puits et adductions d'eau, des silos et magasins pour le stockage des vivres et des récoltes, des chemins ruraux de desserte et ponts, des parcs et couloirs de vaccination, des écoles primaires, des maternités, des centres sociaux, des centres d'animation, des hangars pour marchandises et des locaux commerciaux. Mais le succès qu'a connu le système a permis non seulement le maintien de ce champ d'application, mais aussi son extension aux autres réalisations comme l'électrification

[133] Convention Lomé III, article 204.

rurale, les pistes d'atterrissage rurales, les jetées, les écoles d'apprentissage, les activités artisanales, les assainissements et lotissements urbains…

- Les organisations non gouvernementales, pour finir, mettent en œuvre des projets de développement dans les pays ACP en collaboration avec des partenaires locaux. Ces projets, assimilables aux microréalisations, ont un impact économique et social direct sur les populations concernées, et sont souvent cofinancés sur le budget de la Communauté. Ces organisations ont donc été amenées à jouer un rôle important dans l'évolution et l'application de la politique communautaire d'aide au développement, notamment dans l'exécution de l'aide. Elles ont assumé des responsabilités majeures dans la gestion de l'aide alimentaire et de l'aide d'urgence. Elles ont un important rôle de promoteur de nouvelles techniques de développement de par leur proximité avec les couches les plus pauvres de la population des pays en voie de développement.

Rappelons que la ligne budgétaire de la Communauté, destinée à financer des projets de développement dans les pays en voie de développement avec les Organisations non gouvernementales, a été créée en 1976, et fixée à titre expérimental à 2,5 millions d'Ecus. Mais cette ligne s'est progressivement accrue de telle sorte que, dix ans après son institution, elle a atteint le seuil de 35 millions d'Ecus.

Nous venons d'analyser les principaux volets de la coopération assise par le système de Lomé. Cependant, et comme nous l'avons déjà annoncé, nous ne pouvons conclure sans aborder les insuffisances des Conventions de Lomé.

§2- Les limites du système

Étudier les limites du système de Lomé doit essentiellement consister en un examen qui doit nous amener, dans un premier temps, à dresser un bilan. Autrement dit, nous devons être amenés à poser la question de l'efficacité des mesures consacrées (A). Ensuite, nous évoquerons un domaine qui méritait pleinement sa place au sein des volets essentiels du partenariat, mais qui malheureusement a été pendant longtemps ignoré : le volet politique (B).

A – Sur l'efficacité de l'aide accordée dans le cadre du partenariat

Le partenariat UE-ACP n'a pas produit tous les effets escomptés dans tous les domaines de la coopération (1). C'est pour cela que nous essayerons d'analyser les possibles raisons de cet insuccès (2).

1) Un bilan socio-économique mitigé

Au regard de certaines études[134], on peut soutenir que l'aide allouée par l'ensemble des donateurs aux pays ACP a eu un impact globalement positif, mais faible sur la croissance, sur l'investissement et sur l'amélioration des indicateurs de santé. Ceci dit, cet impact a été sensiblement variable d'un pays à l'autre, en fonction de la situation initiale et des conditions de politique économique.

Toutefois, de façon générale, l'Afrique, qui a enregistré la plus médiocre croissance économique du globe[135], demeure le continent où l'accroissement démographique restait encore le plus élevé (2,9%). Dans ce contexte, la pauvreté persiste de façon préoccupante, avec des indicateurs de revenus[136], de santé, de nutrition, d'éducation, d'accès à l'eau potable… très embarrassants.

En effet, en Afrique sub-saharienne particulièrement, l'ampleur des situations de pauvreté est frappante, avec un revenu moyen des groupes pauvres inférieur de 15% au seuil de pauvreté. Ces groupes représentent environ 40% de la population sub-saharienne. Même si certaines améliorations, dans certains pays (anciennes colonies britanniques)[137], sont parfois constatées, celles-ci ont été très vite compensées par une aggravation parfois brutale dans d'autres pays[138].

---

[134] C'est ce qui ressort de l'étude menée par P. MOSLEY et J. HUUDSON en 1996 et qui porte sur un échantillon de 29 pays ACP, représentant 80% de la population totale des pays ACP. Intitulée : « *Effectiveness of Overseas Aid Flows* », cette étude analyse l'impact de l'aide internationale sur une période de trente ans, et conclut que l'aide a été efficace dans les pays qui étaient les moins favorisés au départ en termes de capital et de ressources humaines, et dans les pays ayant engagés des politiques de stabilisation et des programmes d'ajustement structurel.

[135] Le produit par tête en Afrique sub-saharienne ne s'est accru qu'au rythme moyen de 0,4% par an entre 1960 et 1992, comparé à 2,3% à l'ensemble des pays en développement.

[136] En 1996, la Banque Mondiale a, aux fins de comparaison entre pays, fixé le seuil de pauvreté à 1 USD par personne et par jour. Sur cette base, elle conclut que 1300 millions de personnes dans les pays en développement vivent en-deçà de ce seuil, dont 515 millions se trouvent en Asie du Sud et 220 millions en Afrique sub-saharienne.

[137] En l'occurrence au Nigéria, au Ghana, en Tanzanie, en Ethiopie

[138] Commission européenne, « *Livre vert…* », p. 15

La persistance d'importants déséquilibres macro-économiques[139] a généré une accumulation de la dette extérieure, devenue insoutenable dans la plupart des pays ACP. Ceci fait de ces États, particulièrement ceux d'Afrique sub-saharienne, la région du monde la plus endettée, et surtout avec des arriérés de paiement chroniques[140]. Et pourtant, la production alimentaire ne permet pas de couvrir les besoins des populations. Elle diminue constamment au fil des années, à tel point qu'il est légitime de se demander où sont investis les fonds issus de ce colossal endettement. D'aucuns ont répondu que la croissance démographique est tellement rapide, qu'il est difficile de combler le déficit alimentaire[141]. Cependant, on est toujours tenté de se demander si les politiques n'ont pas leurs priorités ailleurs que dans une durable résolution de la pauvreté ou autres besoins fondamentaux.

Néanmoins, de rares exceptions à cette évolution défavorable de la situation des États ACP sont à signaler, en l'occurrence la situation de Maurice qui paraît significative à cet égard. C'est un pays dont les performances économiques, depuis son indépendance[142], ont été impressionnantes. D'une part en effet, le taux de croissance du PIB de ce pays (5,2% sur la période 1965-1980) a très rapidement progressé dans les années quatre-vingt (s'établissant à 5,9% sur la période 1965-1989). D'autre part, le taux de croissance annuel des exportations (3,1% sur la même période de 1965-1980) est passé à 10,5% entre 1980-1989[143]. Par ailleurs, il faut signaler que des transformations structurelles de ce pays, jadis limité à la monoculture sucrière, ont été évidentes. L'agriculture, l'industrie et les services (principalement le tourisme) assurent pleinement l'emploi[144]. Les raisons de cette réussite peuvent être multiples, et les principales tiennent surtout à un contexte de stabilité politique, à la pertinence et la continuité de la politique économique conduite et un environnement favorable dans lequel les Conventions de Lomé ont offert des possibilités d'exportation[145].

D'autres exemples de réussites individuelles en matière de croissance et de diversification des exportations peuvent être énumérés. En effet, un certain nombre

---

[139] Un taux d'épargne très insuffisant dans un contexte de faible croissance.
[140] Dans le « Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP… », la Commission estimait que la dette représentait 27% des recettes d'exportation et 75% du PNB, *op.cit.*, p.16
[141] *Livre vert sur les relations entre l'Union européenne …. op.cit*. p.16
[142] L'Ile Maurice a acquis son indépendance le 12 mars 1968.
[143] Ce taux de croissance annuel s'établissait alors à 5,9% sur la période 1965-1989.
[144] Les services à 50%, l'industrie à plus de 30% et à moins de 20% par l'agriculture.
[145] Pour ce développement sur l'Ile Maurice, voir G. Feuer, « Les Etats ACP face au Marché unique européen », *op.cit*. p.17

d'exportations, ayant bénéficié d'une marge préférentielle relativement importante en termes de préférences tarifaires ou d'exemption de quotas, se sont développées. Et quelques pays, en particulier les grands utilisateurs des préférences, ont pu attirer des investissements étrangers directs importants. C'est ainsi que des pays comme le Botswana, la Côte d'Ivoire, la Jamaïque, le Zimbabwe… ont réussi à diversifier leurs importations en faveur de produits non traditionnels[146].

Par ailleurs, les niveaux d'éducation et de formation, particulièrement faibles au début des années soixante, se sont sensiblement améliorés, même si le taux d'analphabétisme parmi les adultes en Afrique sub-saharienne tournait encore autour de 40% ; et les taux de scolarisation étaient sensiblement plus bas que dans les autres pays en développement[147].

La coopération dans le domaine de la santé a, d'une part, fait améliorer l'espérance de vie (qui passe de 40 ans en 1960 à 51 ans en 1993), et d'autre part, fait reculer la mortalité infantile (de 167 à 97 pour mille naissances vivantes). Malgré ces progrès, un fort pourcentage de la population n'avait pas accès aux services de santé (plus de 40%).

Dans les Caraïbes, les performances de croissance ont été dans l'ensemble faibles et l'incidence de la pauvreté restait élevée. Cependant, à l'exception de Haïti[148], de la Guyane et du Suriname, la plupart des pays se situent dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire, voire pour certains dans la tranche supérieure[149]. C'est ainsi que les indicateurs sociaux révélaient que la situation en matière de santé et d'éducation était moins défavorable qu'en Afrique sub-saharienne.

2) Les raisons possibles de la moindre croissance

Beaucoup d'espoirs ont été placés dans le système des préférences commerciales pour assurer l'essor économique des États ACP. Les raisons de ces espoirs tenaient au fait que, d'une part, la stabilité et le caractère contractuel que leur a conférés le système de Lomé en font une valeur importante, en vue d'assurer la rentabilité des ventes des

[146] Commission Européenne, « Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle », p.12

[147] En 1990, ces taux représentaient 36% de la population âgée de 6 à 23 ans, tous niveaux confondus, contre 47% pour l'ensemble des pays en voie de développement.

[148] Pays figurant parmi les plus pauvres de la planète.

[149] C'étaient les cas du Trinidad et Tobago (avec un revenu de 3740 USD par tête), la Barbade appartenant à l'élite économique de la région.

exportateurs ACP sur le marché européen. D'autre part, la Communauté constitue le premier marché pour l'Afrique[150]. Toutefois, et comme nous l'avons déjà souligné, la valeur des préférences commerciales de Lomé s'est érodée au fil du temps.

Par ailleurs, les préférences commerciales se sont avérées inefficaces, ceci en l'absence de politiques saines pouvant jouer un rôle primordial pour influer sur les exportations et la croissance. En effet, il faut reconnaître que la stabilité macroéconomique, des taux de change réalistes et stables, des institutions saines ainsi qu'une bonne gestion et d'efficaces politiques d'affectation des ressources… sont des facteurs indispensables pour espérer avoir une meilleure compétitivité, et partant de meilleures performances à l'exportation. Aussi, des régimes d'importation et d'imposition stables et crédibles ainsi que des protections commerciales limitées qui permettent une transmission transparente des signaux des prix mondiaux aux producteurs nationaux, sont-ils des conditions préalables et fondamentales de la croissance, aux côtés de la stabilité politique.

Ces conditions ont été très loin d'être remplies par les États ACP, plus particulièrement les pays d'Afrique subsaharienne. Ces pays ont, par ailleurs, soit échoué en ce qui concerne les politiques adoptées (en ce sens que ces politiques n'ont pas toujours été adaptées aux réalités), soit s'ils ont adopté de bonnes politiques, ne les ont pas mises en œuvre avec suffisamment de conviction. Ils ont, par conséquent, souvent fait marche arrière, une situation qui n'a surement pas eu d'échos favorables du côté des opérateurs économiques, tant nationaux qu'étrangers. Ces derniers n'ont donc pas accordé beaucoup de crédibilité aux politiques économiques adoptées par les États[151].

Il y a aussi lieu de signaler que ces pays ACP restent fortement dépendants d'un certain nombre de produits de base sujets à de fortes fluctuations de prix, et cette situation d'instabilité s'aggrave avec la dégradation des termes des échanges.

[150] En effet à titre d'exemple, en 1986, la Communauté a absorbé plus d'un cinquième des exportations des pays du Sud. Ceci fait de la CEE le deuxième marché d'exportation pour tous les pays en voie de développement après les États-Unis. Mais le poids de l'Europe se précise si l'on jette un regard particulier sur les régions. Son marché demeure décisif pour l'Afrique noire et l'Afrique du Nord auxquelles elle achète un peu plus de la moitié de leurs exportations : voir, Commission des Communautés Européenne, « Le dialogue Europe-Sud », 1989, p. 11

[151] Commission Européenne, « Livre vert sur les relations… », *op.cit*., p.12

Mais en dehors du cadre commercial, d'autres causes socio-économiques ne sont pas à occulter. Elles résultent en effet d'un faible taux d'investissement, d'une croissance démographique plus forte et des politiques économiques inadéquates.

L'Afrique a surtout souffert de mauvaises politiques économiques, caractérisées par, entre autres, des déficits publics élevés, des taux de change surévalués, un secteur public mal géré. Le secteur privé a, par voie de conséquence, été marginalisé.

Ainsi, la difficulté de mener de bonnes politiques économiques, et le fait que les réformes et les ajustements s'avèrent plus difficiles en Afrique qu'ailleurs restent probablement liés d'une part, et comme nous l'avons déjà souligné, à cette croissance rapide de la population qui nécessita, sans aucun doute, des besoins excessivement importants par rapport aux capacités des États. Mais les niveaux d'éducation, extrêmement bas, doivent aussi être pris en compte pour cette analyse.

D'autre part, en dehors de ces considérations démographiques, il y a lieu de souligner les facteurs d'instabilité qui prévalent en Afrique. En effet, de fortes instabilités climatiques dont ont été victimes certaines régions d'Afrique, ont généré des difficultés de la production agricole. Les recettes d'exportation ont donc été instables à leur tour, ainsi que des transferts d'aide publique et les flux de financement extérieur. Cela entraîna au final une instabilité du volume des exportations. Tout ceci constitua autant d'obstacles à la croissance[152].

Aussi doit-on évoquer la très forte instabilité politique qui pèse sur le climat de l'investissement et sur le développement de l'activité économique général. En effet, la mauvaise foi dans la gestion des pays (le manque de transparence dans la gestion de la chose publique, la mentalité rentière et le clientélisme des élites au pouvoir), ainsi que d'autres dysfonctionnements de l'État (la criminalisation croissante des sociétés, la violence organisée, la prolifération des conflits avec leurs conséquences aux plans humanitaire, social, économique, environnemental…) compromettent gravement tout l'essor économique[153].

Comme nous l'avons annoncé, une véritable coopération politique méritait sa place en tant que domaine fondamental du partenariat. Malheureusement, la bonne volonté n'a pas été au rendez-vous.

---

[152] Livre vert, *op.cit.*, p. 18
[153] *Ibidem*

B – La faiblesse de la coopération politique

Si les questions relatives aux droits de l'Homme ont été quasi inexistantes tout au long des Conventions de Lomé (1), la fin du système consacra néanmoins une prise en compte louable (2).

1) Les questions relatives aux droits de l'Homme : de la marginalisation à une prise en compte tardive et timorée

Le système de Lomé a toujours réservé une place secondaire aux questions qui touchent les droits humains. Si c'est la Convention Lomé II qui la première s'y intéressa, cette dernière n'a renfermé qu'en son Annexe XV, une déclaration commune définissant les droits des travailleurs ressortissants de l'une ou l'autre partie contractante[154]. Même si cette déclaration a été reprise textuellement par toutes les Conventions jusqu'à celle de Lomé IV révisée[155], les premières inscriptions de dispositions relatives aux droits de l'Homme proprement dits dans la Convention datent de Lomé III.

Ainsi, dans le préambule de cette Convention, les Parties affirment « *leur attachement aux principes de la Charte des Nations Unies et leur foi dans les droits fondamentaux de l'Homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des Hommes et de femmes, ainsi que des nations grandes et petites* ».

Plus loin, dans l'article 4, les Parties assignaient à la Convention l'objectif de « *promouvoir le progrès social et économique des Etats ACP et le bien-être de leurs populations par la satisfaction de leurs besoins fondamentaux, la reconnaissance du rôle de la femme et l'épanouissement des capacités humaines dans le respect de leur dignité* »[156].

Il faut remarquer que, abstraction faite de cette brève référence dans le préambule de Lomé III à la Charte des Nations Unies, les droits de l'Homme tels que conçus par le système de Lomé, et dans le cadre de cette troisième Convention, ont une connotation socio-économique. Et on peut même avoir le courage intellectuel d'affirmer que ces

[154] En substance, il en ressort que, sous réserve de réciprocité, les États membres de l'Union devaient accorder aux travailleurs ressortissants d'un État ACP exerçant légalement une activité salariée un régime caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité.
[155] Annexe VI
[156] Une déclaration interprétative a été jointe à la Convention où les Parties soulignent l'importance de la dignité humaine en tant que « droit imprescriptible » des individus et des peuples ainsi qu'un « objectif essentiel » de la coopération.

dispositions étaient très loin de faire une quelconque allusion aux principes démocratiques[157].

Toutefois, c'est à la Convention Lomé IV (signée le 15 décembre 1989) que les dispositions concernant les véritables droits de l'Homme furent plus substantielles. En effet, si cette dernière Convention a sauvegardé l'acquis de Lomé, elle va plus loin encore en précisant et complétant cet acquis.

Le préambule, contrairement à la profession de foi de la Convention précédente, fit une référence appuyée aux instruments majeurs de protection des droits de l'Homme, à portée mondiale ou régionale. Par ailleurs, l'article 5, après avoir procédé au regroupement des dispositions pertinentes[158] de la précédente Convention, énonce clairement les principes de la coopération dans le domaine des droits de l'Homme : le lien entre droits de l'Homme et développement, l'universalité et l'indivisibilité de tous les droits de l'Homme, le rôle central de l'initiative privée…

Mais l'article 5 ne s'arrêta pas à cette déclaration. Il a prévu, pour la première fois, la possibilité de financer, au titre de la coopération au développement, des actions de promotion des droits de l'Homme[159].

Il venait alors d'être inséré dans la Convention des dispositions faisant un lien entre droits de l'Homme et développement. Ceci est d'autant plus tardif que, loin d'être une innovation dans le cadre du système de Lomé, le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales était déjà la tradition dans les pays de l'Union européenne[160] (partenaires dans le cadre de cette Convention, anciennes puissances coloniales pour beaucoup d'entre eux et dont le droit positif est presque textuellement reproduit dans la plupart des États ACP). Par ailleurs, les États ACP (anciennes colonies) ont pour la

---

[157] G. OTIS, « La conditionnalité démocratique dans les accords d'aide au développement conclus par l'Union européenne », Université de Laval, sur http://francophonie.org, p. 148

[158] L'ancien article 4 et sa déclaration interprétative ainsi que le principe d'égalité de traitement par rapport aux nationaux

[159] Voir J-F. AKANDJI-KOMBE, « Les Accords entre l'Union européenne (UE) et les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) (Accord de Cotonou) », *Recueil juridique des droits de l'Homme en Afrique*, vol. 2, 2000-2004, Tome I, Bruxelles, 2005, pp. 589-591

[160] Le Traité sur l'Union européenne (TUE) énonce que « *l'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres* »… « *l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire* » : http://www.europa.eu

plupart acquis leur indépendance par le biais d'élections, et donc ont une certaine expérience (certes limitée) en matière de droits civils et politiques.

Ceci étant, dès les premiers constats de non résultats du partenariat (UE-ACP), le cap aurait pu/dû être changé afin d'approfondir la coopération politique (ceci quelle que soit l'atmosphère idéologique dominante[161]). L'absence d'une telle coopération laisse à la fois le champ libre aux dirigeants des États ACP, et ne donne aucune garantie quant à la destination des aides allouées. Et les dérives, il y en a eu[162], à tel point que certains États riches, quoique soucieux de lutter contre la pauvreté et face au manque de volonté de certains autres de changer les données, se sont presque désintéressés de l'Afrique[163].

Par ailleurs, cette prise en compte des questions des droits de l'Homme était d'autant plus timide qu'elle se bornait juste à encourager l'application des droits de l'Homme, et pire encore, à accorder une sorte de « prime » aux États qui s'y engageaient. Rappelons que l'objet principal du partenariat UE-ACP, c'est l'aide au développement, une aide organisée à coups de millions d'Ecus. S'il est évidemment établi un lien entre droits de l'Homme et développement, nous pensons, et ce fut ce qui sera fait dans la révision de Lomé IV, qu'il vaudrait mieux contraindre ces États à respecter de tels droits que de les y encourager.

2) La révision de Lomé IV et la prise en compte effective des droits de l'Homme : la clause démocratique

La Convention Lomé IV, celle qui introduit des dispositions substantielles des droits de l'Homme, était signée pour dix ans. Mais elle fit l'objet, à mi-parcours, d'une révision qui permit aux signataires d'aller encore plus loin dans ce domaine pour introduire d'autres éléments non contenus dans la Convention initiale.

---

[161] Rappelons tout de même qu'au moment de la signature de Lomé IV (15 décembre 1989), la chute du bloc de l'Est a déjà commencé (M. Gorbatchev qui en 1985 fait comprendre aux dirigeants des pays du bloc communiste qu'ils seront désormais responsables de leurs actions, et qu'il n'y a plus lieu de compter sur Moscou pour les maintenir au pouvoir ; certains pays d'Europe de l'Est sont en état de faillite virtuelle dès le début des années 1980) ; le Mur de Berlin n'est plus (9 novembre 1989) ; bref l'idéologie communiste rendait déjà l'âme.

[162] Ā titre d'exemple, entre autres, au moment où la dette des États ACP s'accroît de façon exorbitante, les fortunes personnelles des autorités politiques (en l'occurrence les Chefs d'Etat) augmentent.

[163] F. D. NGUYEN, « Aide à l'Afrique : la démission des politiques », *Politique Africaine*, n°75, Karthala, 1999, p. 110

En effet, à Maurice[164] le 4 novembre 1995, un Accord conclu entre les États ACP et ceux de l'UE permit d'abord d'incorporer des références à la démocratie et à l'État de droit, et ensuite de les qualifier d' « éléments essentiels »[165], et enfin d'instaurer un mécanisme spécifique pour le cas où l'un de ces éléments essentiels venait à être violé[166].

Il est à noter que, dans un premier temps, lors des négociations en vue de la révision de Lomé IV, les États ACP s'étaient formellement opposés à l'insertion de la clause démocratique[167] ; avant de se rétracter (ont-ils certainement trouvé un moyen pour contourner cette obligation ?), en estimant que cette opposition était plus « déclaratoire que fondamentale »[168].

La clause démocratique faisait donc du respect des droits de l'Homme et de la démocratie une condition essentielle de l'accord. Cette qualification induit, en vertu de la Convention de Vienne sur le droit des traités, la possibilité pour une partie contractante de se délier de ses obligations conventionnelles à l'égard d'un autre État qui ne respecterait pas les droits de l'Homme, les principes de démocratie et de l'État de droit[169].

Ainsi, la clause démocratique insérée, avec sa qualification en élément essentiel de la Convention et supposant, par voie de conséquence, une suspension en cas de violation, il ne restait qu'à définir les modalités d'application de la clause suspensive. Le nouvel article 366 bis de la Convention stipule :

« *1. Si une partie considère qu'une autre partie a manqué à ses obligations découlant du respect de l'un des éléments essentiels contenus dans l'article 5, elle invitera la partie concernée, sauf en cas d'urgence, à engager des consultations pour examiner la situation en détail et, éventuellement, pour y remédier* (...)

[164] Et non à Lomé, contrairement aux autres Conventions constituant le système de Lomé.
[165] Article 5, paragraphes 1 et 3 ; article 224
[166] Article 366 bis de la Convention de Lomé IV révisée
[167] P. HOGUET, « La Convention de Lomé : un modèle en danger ? », Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne, Rapport d'information n°2070, p. 27
[168] Le 25 février 1994, un « mémorandum à l'intention de l'Union européenne : examen à mi-parcours de la quatrième convention de Lomé », Document n°ACP/27/003/94 du 25 février 1994
[169] En effet, l'article 60, §1 de la Convention de Vienne dispose : «une violation substantielle d'un traité bilatéral par l'une des parties autorise l'autre partie à invoquer la violation comme motif pour mettre fin au traité ou suspendre son application en totalité ou en partie ». Et aux termes du §3 du même article, constitue une violation substantielle, notamment « la violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité ».

2. A la fin de cette période de consultation, si, en dépit de tous les efforts entrepris, aucune solution n'a été trouvée, ou immédiatement, en cas d'urgence ou de refus de consultation, la partie qui a invoqué le manquement à remplir une obligation peut prendre les mesures adéquates, y compris, si nécessaires, la suspension totale ou partielle de la convention à la partie concernée. Il est entendu que la suspension ne peut être envisagée que comme mesure de dernier ressort».

Par ailleurs, l'Union européenne a proposé que la « *clause suspensive* » puisse être mise en œuvre immédiatement en cas « *d'urgence particulière* », c'est-à-dire « *exceptionnellement et en cas de violations particulièrement graves et évidentes, qui, compte tenu du délai de réaction requis, rendraient toute consultation préalable irréaliste* ». Les pays ACP ont proposé d'ajouter qu' « *au cas où l'une des parties a recours à cette mesure, elle s'engage à prendre les dispositions pour consulter rapidement l'autre partie, en vue de démontrer les faits en cause et de préciser les conditions à remplir pour la levée de la suspension, ainsi qu'à prendre toute mesure jugée nécessaire* »[170].

Plusieurs pays, comme on devait s'y attendre, ont été mis en cause par l'Union européenne sur la base de cet article 366 bis de Lomé IV révisée[171]. Ce sont, en 1999, le Niger, la Guinée-Bissau, la République islamique des Comores et le Togo ; et en 2000 la Côte d'Ivoire[172].

Pour parvenir enfin à insérer cette clause démocratique dans les conventions UE-ACP, l'Union européenne a dû procéder à des modifications substantielles d'ordre juridique, en comblant des lacunes dans les textes régissant sa politique de coopération au développement. En effet, à partir des années 1980, la question s'est posée quant aux fondements juridiques des initiatives en matière des droits de l'Homme, en l'occurrence dans le cadre des relations UE-ACP[173]. Cette insuffisance a donc été comblée par le traité sur l'Union européenne (TUE) de Maastricht entré en vigueur le 1er novembre 1993. L'article 177, paragraphe 2, stipule que « *la politique de la Communauté (dans le domaine*

[170] P. HOGUET, « La Convention de Lomé : un modèle en danger ? », *op.cit*. pp. 29-30

[171] Même si la pratique communautaire n'a pas attendu cette disposition pour sanctionner des cas de violations des droits de l'Homme concernant : l'Ouganda (1977), Soudan (1989), Zaïre (République démocratique du Congo) et le Malawi (1992), le Nigéria, le Rwanda, le Sao Tomé et Principe et la Sierra Leone (1995). Sans oublier surtout que des mesures restrictives, pendant cette période, ont été prises à l'encontre du régime d'Apartheid sud-africain

[172] J-F. AKANDJI-KOMBE, *op.cit*., pp. 608-609

[173] Rappelons que les traités instituant les Communautés européennes ne contenaient aucune habilitation expresse. Une telle redéfinition du champ de la politique de coopération conduisait à élargir la compétence communautaire par rapport à celle des États membres.

de la 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 de respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ».

Mais bien avant ce traité, déjà dès 1991 et toujours dans le cadre des rapports UE-ACP[174], le Conseil adopta des textes, dont la Résolution du 28 novembre 1991[175] sur « les droits de l'Homme, la démocratie et le développement », concernant précisément les relations entre ces deux communautés.

Les institutions furent alors armées (juridiquement) pour élaborer une stratégie externe des droits de l'Homme axée non seulement sur la coordination des actions et l'harmonisation des « clauses droits de l'Homme » dans les accords externes, mais aussi sur la définition de nouveaux axes et thématiques de l'action internationale de l'Union dans ce domaine.

Il faut reconnaître que non seulement beaucoup de moyens ont été mis au soutien des Conventions de Lomé pour faciliter l'essor économique des États ACP, mais aussi que les attentes étaient énormes (peut être un peu trop énormes étant donné la situation générale de gestion). C'était quand même un défi de responsabilité que l'Europe a voulu relever. Toutefois, force est de constater que tous les ingrédients n'étaient pas réunis, en l'occurrence la bonne foi dans la gestion des affaires publiques. Une coopération politique approfondie, mise en place déjà dès les premières heures du système de Lomé, aurait pu permettre d'éviter ce fiasco.

[174] Qui décidément aura bénéficié d'une attention très particulière de la part des dirigeants occidentaux.
[175] Résolution du 28 novembre 1991, *op.cit*.

CHAPITRE II- LA CONSÉCRATION D'UNE COOPÉRATION POLITIQUE DANS UN PARTENARIAT REFONDÉ : L'ACCORD DE COTONOU

La conditionnalité politique caractérise désormais la politique extérieure de l'Union européenne. Dans le prolongement de la Convention Lomé IV révisée qui introduit, pour la première fois, le début d'une réelle coopération politique (aux lendemains bien sûr de la Chute du mur de Berlin et la fin du Communisme dans le Monde[176]), l'Union européenne fit consolider la conditionnalité démocratique dans le partenariat. Cette conditionnalité permet à l'Union de mettre en œuvre une réorientation de son aide au développement. Curieusement, ce n'est qu'à cette époque que « la Communauté internationale découvrait qu'il n'y avait pas de développement sans un certain degré de démocratie, pas de démocratie sans respect des droits de l'homme et, enfin, pas de démocratie sans développement »[177]. Un lien extrêmement étroit entre développement et respect des principes démocratiques venait d'être établi.

Par ailleurs, le souci de se conformer aux règles du commerce international va, de son côté, radicalement changer la donne pour ce qui est de la coopération économique et commerciale. Non seulement le système de préférences accordé par l'Europe ne bénéficiera plus seulement aux seuls États ACP, mais aussi et surtout le système commercial entre les deux groupes (UE-ACP) entamera un processus de libéralisation. C'est donc la fin d'un système commercial de Lomé, essentiellement marqué par la non réciprocité des avantages accordés, et la différenciation (même si les opposants au Système de Lomé parlent plutôt de discrimination) observée au sein des pays en développement.

Dans ce chapitre, nous analyserons successivement la conditionnalité politique telle qu'elle est conçue et appliquée dans le nouvel Accord (section I), et le nouveau cadre de la coopération économico-commerciale (section II), sachant que ce dernier se démarque radicalement du système de Lomé.

---

176 O. JACQUEMIN, « La conditionnalité démocratique de l'Union européenne. Une voie pour l'universalisation des droits de l'Homme ? Mise en œuvre, critique et bilan. », sur http://www.cprd.ucl.ac.be, p.3

177 B. SIMMA, J. B. ASCHENBRENNER, C. SCHULTEYE, « Observations relatives aux droits de l'homme en ce qui concerne les activités de coopération au développement de la Communauté européenne », dans ALSTON P. (sous la direction de), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, pp. 596-597

SECTION I – LA CONDITIONNALITÉ DÉMOCRATIQUE AU CŒUR DU NOUVEAU PARTENARIAT

Si on peut aussi bien parler de la conditionnalité démocratique que de « clause droits de l'homme », tout ceci ne renvoie qu'à l'idée de soumettre un droit ou encore un avantage[178] au respect d'un certain nombre de critères, de droits ou de pratiques[179]. La conditionnalité politique, plus vaste que les deux autres expressions et qu'elle englobe, souligne le caractère politique des exigences posées.

Mais il n'en demeure pas moins que les expressions conditionnalité politique et conditionnalité démocratique sont souvent utilisées de manière identique. Ainsi, après avoir étudié la mise en œuvre de la conditionnalité politique (§1), nous ne manquerons pas d'en analyser les justifications (§2).

§1 - La mise en œuvre de la conditionnalité politique

La conditionnalité politique, telle que conçue par le partenariat ACP-UE, a pour objet principal d'offrir les moyens d'assurer un développement économique des États ACP, sans toutefois marginaliser le développement humain. C'est ainsi qu'elle se caractérise par un noyau dur : le respect de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme ; mais peut aussi s'étendre et englober d'autres critères comme le respect des minorités, l'exécution de bonne foi d'obligations liées à un traité de paix, l'interruption d'opérations militaires…[180].

Ce noyau dur sera notre sujet d'analyse, et nous en évoquerons les principales caractéristiques (A), avant de poursuivre avec les formes de procédure établies (B).

---

[178] En l'occurrence l'aide au développement pour ce qui concerne principalement les pays en voie de développement

[179] C. SCHNEIDER, « L'Union européenne et la conditionnalité politique. Une contribution particulière du droit communautaire à la défense de la démocratie, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme dans la société internationale », juillet 2004, p. 1, http://www..upmf-grenoble.fr

[180] O. JACQUEMIN, « La conditionnalité démocratique de l'Union européenne. Une voie pour l'universalisation des droits de l'homme ? Mise en œuvre et bilan. », *op.cit*., p.4

A- Le dialogue politique au cœur de la conditionnalité

Dans cette rubrique, il nous paraît plus judicieux d'étudier, dans un premier temps, les formes et instruments de la conditionnalité démocratique (1), avant de voir en quoi consiste le dialogue politique qui se voit privilégié par les signataires de l'Accord de Cotonou (2).

1) Les formes et instruments principaux de la conditionnalité démocratique

La conditionnalité démocratique, dans le cadre du partenariat, a connu une évolution quant à sa ou ses formes. Ainsi, avant de se doter de moyens propres à l'exercice d'un pouvoir de sanction autonome (conditionnalité propre), la Communauté a usé de moyens d'action extérieurs aux Conventions (conditionnalité indirecte).

Dans le cadre de la conditionnalité indirecte, l'exercice du pouvoir de sanction ne constitue que la mise en œuvre du droit international[181]. Les sanctions se présentent donc comme « les modalités de la simple mise en œuvre de résolution des Nations Unies »[182]. Cependant, la Communauté n'était pas pour autant dépourvue de tout moyen de réagir dans les cas de violations graves, constantes et systématiques des droits de l'homme, et en particulier dans les cas de répression des droits civils et politiques persistants[183]. Mais en tout état de cause, ces réactions ne permettent que d'assurer la mise en œuvre du droit international[184].

---

[181] Le cas haïtien est très significatif. En effet, réunis dans le cadre de la coopération politique, suite au coup d'Etat militaire de septembre 1991, la Communauté et les États membres décident une suspension à l'égard d'Haïti du Chapitre de Lomé sur la coopération ; Voir Capitolin J-L., « L'enjeu de conditionnalité démocratique », dans *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : Quel partenariat ?*, Rencontres européennes, Bruylant, Bruxelles 2007, p.402

[182] D. PERROT, « La Communauté européenne et la question de la démocratie dans la Caraïbe : le cas haïtien », dans Constant F., Daniel J. (dir.), Politique et développement dans les Caraïbes, Logiques politiques, L'Harmattan, Paris, 1999, p. 244

[183] Gel de tous les fonds détenus en dehors du territoire par certaines personnes liées au gouvernement birman (par exemple le Règlement n°1081/2000, du Conseil du 22 mai 2000, JOCE L 122, 24 mai 2000, p. 29) sur le fondement des articles 60 (ex-73 G) et 301 (ex-228 A) du traité CE.

[184] D'autant plus que comme le souligne le Conseil de l'Union, la quatrième Convention de Lomé ne peut faire obstacle à l'application des résolutions des Nations Unies auxquelles la Communauté et ses États membres ont exprimé leur ferme soutien ; et d'autre part « l'application des résolutions du Conseil revêt un caractère indirect …pour la raison que la Communauté ne saurait être elle-même directement liée par une résolution que ne concerne que les Etats membres de l'Organisation ». Voir Capitolin J-L., « L'enjeu de conditionnalité démocratique », *op.cit.,* p. 403

Par contre, et en vue de la réalisation d'objectifs communautaires, la conditionnalité propre octroie à la Communauté un pouvoir de sanction qui, en vertu du droit international, constitue l'exercice d'un droit. Pour ce faire, et comme nous l'avons souligné dans la dernière partie du chapitre précédent, il fut inséré dans les Conventions ACP-UE un jeu de clauses, se traduisant d'abord par « la substitution de clauses Eléments essentiels aux clauses Fondements », puis par l'adjonction de clauses complémentaires. En effet, la violation substantielle d'un traité est constituée notamment par « la violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité ». Elle peut donc entrainer l'extinction ou la suspension de son application[185].

Consacrée pour la première fois par la révision à mi-parcours de la quatrième Convention de Lomé, la clause relative aux Eléments essentiels tient sa place dans l'Accord de Cotonou. Aux termes de ce dernier, les Eléments essentiels fondent le partenariat ACP-UE et inspirent les politiques internes et internationales des Parties : « … *Le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit, sur lesquels se fonde le partenariat ACP-UE, inspirent les politiques internes et internationales des parties et constituent les éléments essentiels du présent accord* »[186]. L'Accord de Cotonou réaffirme ainsi le triptyque développement, respect des droits humains et la démocratie.

Par ailleurs, la Communauté aurait souhaité inclure, dans les « Eléments essentiels », la gestion des affaires publiques[187]. Mais face à l'opposition des États ACP, l'Accord de Cotonou n'en a fait qu'un « élément fondamental[188] » et non un « élément essentiel »[189]. Cette différence de caractère (essentiel/fondamental) se confirme à la lecture de l'article 96 de l'Accord relatif à la procédure de consultation et mesures appropriées concernant les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit. La mise en œuvre ne concerne que le manquement à la partie des « éléments essentiels » figurant au paragraphe 2 de l'article 9 ; et une procédure spécifique figure à l'article 97 pour les cas graves de corruption en matière de gestion des affaires publiques.

---

[185] Convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969 : article 69, paragraphe 3, point b)
[186] Article 9, paragraphe 2, al.4
[187] Proposition de décision du Conseil du 23 mai 2000, COM(2000) 124, point 9
[188] Même si dans l'esprit de l'Accord de Cotonou, la bonne gestion des affaires publiques, fondement du partenariat, inspire les politiques internes et internationales des Parties. Voir J-L. Capitolin, « L'enjeu de conditionnalité démocratique », *op.cit*., p. 406
[189] Accord de Cotonou, article 9, §3, alinéa 2

Si l'on peut se féliciter du cap franchi dans le domaine du respect des droits l'homme, on ne peut s'empêcher de regretter la place accordée à la « bonne gestion des affaires publiques ». En effet, la situation politique des pays africains (majoritaires dans le groupe ACP) est chaotique, et la situation économique l'est encore plus. On ne peut plus se permettre, vu l'urgence de la situation, de tolérer une quelconque forme de légèreté dans la gestion des ressources naturelles, économiques et financières des peuples qui, depuis des décennies déjà, vivent dans une misère qui n'est que bien entretenue.

Il a été reproché aux institutions de Bretton Woods de n'avoir, dans l'échec de la Politique d'ajustement structurel (PAS), privilégié que l'aspect économique. L'Accord de Cotonou, malgré ses louables innovations sur le plan de la coopération politique, risque d'enregistrer le même échec si l'on ne donne pas tout son sens à la bonne gestion des affaires publiques.

Comment peut-on espérer un franc développement, si l'on doit cautionner des cas de corruption, fussent-ils moins « graves » ? Le triptyque « développement, respect des droits humains et la démocratie » a-t-il encore un sens dans ce cas ?

Par ailleurs, il n'est pas anodin de signaler l'existence de la clause sociale contenue dans l'Accord de Cotonou. En effet, par son Système de préférence généralisée, la Communauté européenne accorde aux pays en développement des préférences commerciales non réciproques, en vue de faciliter leur insertion dans l'économie mondiale et au système multilatéral de commerce[190]. Mais ces préférences, essentiellement tarifaires, peuvent être retirées temporairement, en totalité ou en partie, dans des cas de pratique de toute forme d'esclavage tel que défini par les textes internationaux[191], ou en cas d'exportation des biens fabriqués dans les prisons, dans des cas de pratiques d'esclavage ou de travail forcé et d'exportation de marchandises fabriqués par des prisonniers[192].

Dans la mise en œuvre de cette conditionnalité, les partenaires ACP-UE ont affiché la volonté de voir prévaloir des mesures positives, en l'occurrence le dialogue politique.

---

[190] Mais surtout aussi, rappelons-le, pour se conformer aux règles de l'OMC.

[191] Notamment Les Conventions de Genève des 25 septembre 1926 et 7 septembre 1956 ; et les conventions de l'Organisation internationale du travail n°29 et n°105

[192] Voir M. CANDELA SORIANO, « L'Union européenne et la protection des droits de l'homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique », *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, 2002, pp. 895-896. Le retrait de ce bénéfice n'est pas automatique, mais fait suite à l'accomplissement d'une procédure établie par des Règlements du Conseil.

2) L'approche positive de la conditionnalité : le dialogue politique privilégié

L'une des innovations de l'Accord de Cotonou réside dans le fait qu'il privilégie un dialogue politique, défini en son article 8[193]. En effet, aux termes de cet article, les parties[194] doivent régulièrement mener un dialogue politique les conduisant à des engagements mutuels. Dans ce cadre, une évaluation régulière des évolutions relatives au respect des droits de l'homme, des principes démocratiques, de l'État de droit et à la bonne gestion des affaires publiques s'effectue.

Ceci amène les parties à échanger des informations, et éventuellement prévenir des situations dans lesquelles une partie pourrait juger nécessaire de recourir à la clause de non exécution. Ce procédé se veut souple, et peut se dérouler dans un cadre formel ou informel, institutionnel ou non, au niveau régional, sous-régional ou national.

La volonté de privilégier une conditionnalité positive répond au souci de mettre en place, dans les États, un environnement propice au développement durable, centré sur l'homme et fondé sur la démocratie et les droits de l'homme[195]. Ce mécanisme de conditionnalité[196] est bien sûr assorti de mesures d'encouragement, dont l'objectif principal est de participer à l'efficacité de ce dialogue politique. Ces mesures consistent en un appui technique et financier[197], apporté par l'Union européenne aux États ACP, pour le renforcement des principes démocratiques.

Le quatrième alinéa de l'article 9 (de l'Accord de Cotonou bien sûr) engage plus que jamais l'Europe à soutenir les États ACP dans leur marche progressive vers le renforcement de l'État de droit[198], et en l'occurrence dans les domaines de promotion des droits de l'homme, du processus de démocratisation, de la consolidation de l'État de

---

193 L'Accord de Cotonou privilégie certes cette approche de la conditionnalité, mais il ne peut en revendiquer la paternité puisque c'est le Conseil de l'Union européenne qui l'affiche dans sa résolution du 28 novembre 1991.

194 Le premier paragraphe de l'article 96 dispose : « Aux fins du présent article, on entend par « partie », la Communauté et les Etats membres de l'Union européenne, d'une part, et chaque Etat ACP, d'autre part ».

195 O. JACQUEMIN, « La conditionnalité démocratique de l'Union européenne. Une voie pour l'universalisation des droits de l'Homme ? Mise en œuvre, critiques et bilan », *op.cit.*, p.14

196 On parle de politique de la « carotte » par opposition à la politique du « bâton » ; et aussi du « linkage » positif par opposition au « linkage » négatif

197 Les actions financées sont essentiellement liées aux réformes politiques, institutionnelles et juridiques, à l'organisation d'élections libres et transparentes et surtout au renforcement de la société civile. L'assistance technique, quant à elle, se traduit, entre autres, par l'assistance électorale, le soutien aux institutions locales, nationales et régionales ayant des activités en rapport avec la promotion ou la protection des droits de l'homme

198 « Le partenariat soutient activement la promotion des droits de l'homme, les processus de démocratisation, la consolidation de l'Etat de droit et la bonne gestion des affaires publiques ».

droit et la bonne gestion des affaires publiques. Ces domaines, non seulement, constituent un élément important du dialogue politique, mais sont aussi pris en compte pour ce qui concerne l'appui aux stratégies de développement[199].

Le financement des actions s'inscrivant dans ce cadre est donc réalisé à partir de deux principales sources : d'une part sur le budget de l'Union européenne à travers la ligne « *initiative européenne pour la démocratie et la protection des droits de l'homme* » ; et d'autre part sur le Fonds européen de développement.

Par ailleurs, le Système de préférences généralisées (SPG) ne participe pas moins de ces mesures d'encouragement, d'autant plus que l'Union européenne accorde aux pays en développement des préférences commerciales non réciproques, à condition de respecter les droits de l'homme.

S'il est évident que les sanctions économiques sont loin d'être efficaces, surtout par leur nuisance aux populations du pays visé, ceci n'est pas le cas des mesures positives dont les avantages sont plus que significatifs. En effet, ces mesures positives permettent à l'Union européenne d'avoir une politique « proa**c**tive, qui remonte aux causes profondes du problème, au lieu d'attendre des résultats non souhaités pour ensuite s'efforcer d'y porter remède »[200]. Le gain ici est évident. Le problème, quand il est débattu à temps, donne l'assurance d'être durablement et substantiellement résolu. Alors qu'en présence des conséquences non souhaitées d'un problème non résolu, la priorité sera d'abord de stopper « l'hémorragie » (dont les séquelles persisteront d'ailleurs des années) avant toute discussion sur le fond.

Par ailleurs, ces mesures positives éloignent toute critique d'ingérence dans les affaires intérieures d'un État souverain. Ceci dit, la tâche devient plus aisée pour la Communauté de trouver un terrain d'action et d'entente avec un État partenaire ; d'autant plus que les situations pouvant être traitées sont diverses, allant des violations étatiques des droits de l'homme à des situations (ne relevant pas de violations étatiques) pouvant constituer des obstacles à la démocratie, au respect des droits de l'homme et au développement tels que la corruption, le terrorisme…

[199] Dans le cadre de ce dialogue, les parties accordent une importance particulière aux évolutions en cours et au caractère continu des progrès effectués tout en tenant compte de la situation économique, sociale, culturelle et historique de chaque pays. Voir G. OTIS, « La conditionnalité démocratique dans les accords d'aide au développement conclus par l'Union européenne », Université Laval, (Canada, Québec), p. 157
[200] O. JACQUEMIN, *op.cit*. p 14

Dans cette approche de la conditionnalité, on peut tout autant évoquer la coopération décentralisée. En effet, elle vise la mise en place d'un mécanisme de développement faisant davantage appel à la participation, et répondant aux besoins et aux initiatives de populations des pays en développement ; la diversification et le renforcement de la société civile et des fondements démocratiques dans ces pays. Elle opère ainsi une mobilisation des agents décentralisés, aussi bien dans les pays en développement que dans l'Union européenne. Elle développe les relations au niveau local et régional et regroupe toutes les composantes de la société civile, en impliquant la population dans toute la mesure du possible[201]. On peut, somme toute, affirmer que la coopération décentralisée permet à l'Union européenne de rester présente sur le terrain, et surtout venir en aide aux populations, sans toutefois soutenir le régime en place.

Nous devons signaler, pour finir, que si le dialogue politique est privilégié dans le cadre de la conditionnalité positive, il existe d'autres mesures qui peuvent être prises dans ce cadre : l'assistance démocratique (pour promouvoir la liberté d'expression et de la presse, l'indépendance des médias…), l'aide à l'assistance et à l'observation des élections, l'aide à la mise en œuvre et de soutien de l'État de droit (notamment des actions de soutien à l'indépendance du pouvoir judiciaire et à son renforcement à travers la formation du personnel juridique, la formation des fonctionnaires aux droits de l'homme…).

La volonté de privilégier des mesures positives de conditionnalité ne devait pas faire obstacle à la mise en place, ou plutôt à la reconduction de la procédure déjà établie en cas de manquement à l'élément essentiel de l'accord.

B - Les procédures en cas de manquement

L'Accord de Cotonou, même s'il affiche une ferme volonté de privilégier le dialogue politique, ne pouvait cependant pas écarter toute éventualité de violation des clauses essentielles. Ainsi, après des sanctions encourues en cas de violation (1), nous procéderons à une brève étude des limites du système de conditionnalité (2).

[201] B. SIMMA, J.B. ASSCHENBRENNER, C. SCHULTEYE, « Observations relatives aux droits de l'homme en ce qui concerne les activités de coopération au développement de la Communauté européenne », op.cit., pp. 596-597

1) Les sanctions économiques en cas de manquement

Déjà présentes dans la quatrième Convention de Lomé révisée[202], les mesures de coercition, en corollaire aux mesures positives contenues dans la résolution du Conseil du 28 novembre 1991, ont été reprises à l'article 96 de l'Accord de Cotonou. C'est la conditionnalité négative qui vise essentiellement à :

- condamner l'attitude du pays incriminé, et par là faire pression sur lui pour l'amener à un changement de comportement

- conforter, par la condamnation publique, l'Union européenne dans son identité politique à la fois face à elle-même et à son opinion publique

- montrer sur la scène internationale que l'Union européenne peut être un acteur de premier plan[203].

On retrouve dans cet article 96 l'ébauche du cadre normatif régissant la prise de sanctions au titre du manquement à une obligation d'un État découlant du respect des droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'État de droit. Aux termes de cette disposition, il est évident que la suspension demeure l'ultime recours.

En effet, il doit, en premier lieu, être mis en œuvre une procédure de consultation entre l'Union européenne et le pays en cause, dès lors qu'une partie considère que l'autre a méconnu ses engagements en matière de bonne gouvernance. La partie qui enclenche le processus doit fournir tous les éléments d'information utiles à un examen approfondi de la situation, et les parties doivent rechercher une entente sur les mesures à prendre pour remédier à la situation. Si lesdites consultations, qui ne doivent pas durer au-delà de soixante jours, n'aboutissent pas à un accord entre les parties, des « mesures appropriées » pourront être prises jusqu'à ce que la violation punie cesse.

L'alinéa 2 c) de l'article 96 les caractérise comme étant des mesures « *arrêtées en conformité avec le droit international et proportionnelles à la violation. Le choix doit porter en priorité sur les mesures qui perturbent le moins l'application du présent accord. Il est entendu que la suspension serait un dernier recours* »[204].

---

[202] Article 366 bis
[203] O. JACQUEMIN, *op.cit*. pp. 16-17
[204] Voir à ce sujet G. OTIS, « La conditionnalité démocratique dans les accords d'aide au développement conclus par l'Union européenne », *op.cit.*, p.160

La suspension ne devant intervenir qu'en ultime recours, il existe un large éventail de mesures pouvant donner lieu à des réactions graduées, en fonction de la gravité des cas d'espèces. On peut ainsi, par ordre croissant, citer :

- *les démarches confidentielles ou publiques, la modification du contenu des programmes de coopération ou des canaux utilisés*

- *le report des signatures ou des décisions nécessaires à la mise en œuvre de la coopération*

- *la réduction des programmes de coopération culturelle, scientifique et technique*

- *le report de la tenue d'une commission mixte*

- *la suspension des contacts bilatéraux à haut niveau*

- *l'ajournement de nouveaux projets*

- *le refus de donner suite à des initiatives du partenaire*

- *des embargos commerciaux*

- *la suspension des ventes d'armes et la coopération militaire et*

- *la suspension de la coopération avec les États concernés*.

De toutes ces mesures cependant, l'Union européenne, dans la pratique, privilégie l'approche déclarative[205]. Elle se borne souvent à condamner publiquement les violations, en préférant agir via des voies obscures de la diplomatie et des rencontres informelles[206].

Mais signalons qu'avant de recourir aux sanctions, en dehors des cas d'urgence particulière nécessitant une réaction immédiate, la Communauté européenne exploite toutes les possibilités offertes. Ceci a amené la Commission à dégager trois principes devant encadrer la mise en œuvre des sanctions : d'abord, les mesures arrêtées doivent être guidées par des critères objectifs et équitables et proportionnelles à la violation incriminée. Ensuite, les mesures négatives doivent éviter de pénaliser la population du pays en cause, et en particulier ses couches les plus pauvres[207]. Enfin, la décision sur les

[205] Ce qui n'est pas sans attirer des critiques orientées vers son inaction ou sa faiblesse.
[206] O. JACQUEMIN, « La conditionnalité démocratique de l'Union européenne… », *op.cit*., p.16
[207] Ce qui fait que l'aide humanitaire, dans tous les cas, ne pourra jamais être retirée.

mesures appropriées doit être coordonnée, cohérente avec les mesures adoptées par les autres États membres[208].

Le Togo, comme nous le verrons plus loin, est tombé sous le coup de cette procédure à la veille de l'Accord de Cotonou, au moment où ladite procédure était contenue dans l'article 366 bis de la Quatrième Convention révisée. Ce fut le premier pays à connaître la première application de la nouvelle procédure de sanction[209].

Par ailleurs, c'est l'alinéa 2 b) de l'article 96 de l'Accord de Cotonou qui traite de l'urgence particulière qui vise « *des cas exceptionnels de violations particulièrement graves et évidentes d'un élément essentiel visé à l'article 9, paragraphe 2, qui nécessitent une réaction immédiate* ». Ainsi, lorsqu'une mesure est prise unilatéralement, et que l'autre partie et le Conseil des ministres n'ont pu être informés au préalable, ils devront l'être immédiatement après le recours à la procédure d'urgence, afin que des consultations puissent être entamées, à la demande de la partie concernée, en vue de remédier, le cas échéant, à la situation.

En résumé, on est en présence de ce qu'on peut nommer le jeu de « clauses droit de l'homme », d'autant plus que de l'articulation de ces clauses (clauses Eléments essentiels et clause complémentaire) naît un pouvoir effectif de sanction, pour prévenir et réprimer tous les cas de violation. Cependant, est-ce pour autant que le système est exempt de tout reproche ?

2) Les limites du système

Il est indéniable que la conditionnalité démocratique, introduite dans les accords de développement ACP-UE, constitue une avancée plus que louable, en ce sens qu'elle va enfin tendre à permettre aux peuples des États ACP de s'exprimer autrement que par la voix de dirigeants pour la plupart autoritaires. Néanmoins, certaines interrogations persistent, et celles-ci se rapportent à l'impact réel de la mise en œuvre (aussi bien positive que négative) de cette conditionnalité.

---

[208] O. JACQUEMIN, *op.cit*. p.16

[209] Le pays était déjà en suspension partielle depuis 1993 pour violations des droits de l'homme. Les consultations, ouvertes à Bruxelles le 30 juillet 1998 suite à de graves violations des principes démocratiques, débouchent sur la suspension formelle de l'aide européenne au Togo.

Pour ce qui est de l'impact réel du soutien communautaire aux stratégies de développement des pays ACP sur les progrès démocratiques, signalons que les mesures positives peuvent avoir des effets autres que ceux recherchés, donc négatifs.

En effet, concernant la coopération décentralisée, d'une part les ONG bénéficiant d'aides décentralisées peuvent constituer, ou des organismes gouvernementaux déguisés[210], ou des associations adverses au régime qui n'ont pour seul but que le renversement de ce dernier. Les risques de détourner les mesures de leurs objectifs initiaux existent donc dans les deux sens. D'autre part, cette coopération décentralisée peut s'avérer mal aisée, faute de collaboration des gouvernements en place ou de société civile structurée. Là apparaît le risque d'échec couru en voulant importer dans les pays tiers un modèle occidental qui ne se fonderait sur aucune base locale.

Par ailleurs, pour ce qui est de la coopération étatique, des aides peuvent bénéficier à un État qui, en réalité, nie les droits fondamentaux[211]. Les mesures (positives bien sûr) adoptées constituent ainsi des réponses inadéquates à de graves violations des droits de l'homme, ou à de clairs et évidents arrêts du processus démocratique. Dans cette hypothèse, il n'est pas anodin de signaler que là où l'Union voit des avancées significatives lors de ses dialogues politiques avec les États tiers[212], le militant de droit de l'Homme n'y voit que des annonces diplomatiques[213]. Le dialogue politique est certes l'instrument privilégié de l'Union européenne. Cependant, il ne peut à lui seul défendre la démocratie et les droits de l'homme ; d'où des actions plus concrètes sur le terrain pour garantir l'effectivité des principes démocratiques.

Concernant les résultats des sanctions suite au manquement, plus précisément la suspension de la coopération, le constat est clair que les conséquences sont toujours désastreuses. Ceci amène à s'interroger sur les formes de ces sanctions, ainsi que les critères les régissant.

---

[210] Certains gouvernements africains, sous les contraintes des mesures imposées par les institutions de Bretton Woods dans le cadre de la politique d'ajustement structurel, passent par les ONG pour employer les fidèles du régime.

[211] O. JACQUEMIN, *op.cit*. p.14

[212] En Chine par exemple, mais aussi avec des États ACP où les dialogues politiques (que les gouvernements sont sommés de mener avec l'opposition) ne sont en fait que des farces en vue de faire croire qu'il y a une sincère volonté de dialoguer. Mais pendant ce temps les violations des droits de l'homme continuent.

[213] O. JACQUEMIN, *op.cit*. p.15

En effet, les conséquences des sanctions sont le plus souvent d'ordre économique, en détruisant l'économie du pays incriminé, mais aussi en ayant des impacts négatifs surtout sur l'économie des États voisins. Ces conséquences peuvent s'avérer parfois irréversibles, même après la levée des sanctions[214]. Même si la volonté affichée est d'épargner les populations[215], force est de constater que ces dernières constituent le plus souvent les premières victimes. Les mesures coercitives n'épargnent en rien les populations vulnérables, mêmes dans les situations de sanctions économiques, comme celle du Togo, où l'aide humanitaire n'était pas incluse.

Il faut signaler, par ailleurs, que ce sont des sanctions qui n'ont pas de réel impact quand il s'agit, par exemple et d'une part, d'un régime fort sans institutions prêtes à améliorer la situation, d'autre part, d'un pays puissant économiquement ou stratégiquement et enfin d'un État gardant des liens économiques avec d'autres parties du monde. Pour ce faire, les sanctions doivent être plus ciblées, tout en s'appuyant sur d'autres mesures afin de faire avancer les droits de l'homme. C'est ainsi que les sanctions « intelligentes » sont à privilégier. Elles comprennent des sanctions financières ciblées, des embargos sur les armes, des interdictions de voyage et des sanctions diplomatiques. Ce sont des sanctions qui se sont avérées très efficaces à de multiples occasions[216].

Concernant les critères régissant la mise en œuvre de la conditionnalité, nous avons déjà signalé que trois principes gouvernent la suspension de l'accord. Ces mesures, en résumé, doivent être guidées par des critères objectifs et équitables, ajustées aux circonstances et graduées selon la gravité de chaque cas et enfin éviter de pénaliser les populations, surtout les couches les plus pauvres.

Pour ce qui est du premier critère, il faut signaler qu'aucune disposition ne donne une définition des « critères objectifs ». Un vide qui pose ainsi le problème de la difficulté à évaluer le respect des droits humains.

Pour le second principe, il est clair qu'une liste de la gradation des mesures utilisables en cas de violation a été établie. Cependant, la question qui se pose est celle de l'adoption de mesures proportionnelles, quand les critères objectifs sont flous.

---

[214] G. OTIS, *op.cit*. p.153
[215] Qui sont déjà victimes des faits incriminés.
[216] O. JACQUEMIN, *op.cit*. p.17

Enfin, pour ce qui est du troisième principe, et comme nous l'avons déjà souligné, non seulement les populations font toujours les frais desdites sanctions économiques, mais aussi ce sont des situations qui renforcent le plus souvent les régimes autoritaires en place.

Somme toute, ces critères et procédures de mise en œuvre de la conditionnalité ne sont pas clairs et surtout (et par voie de conséquence) ils ne sont pas uniformément utilisés[217]. Une bonne application de la conditionnalité démocratique implique des critères clairs, des procédures ouvertes aux deux parties avec possibilité de recours devant une instance neutre, des décisions motivées et la prise en compte des situations réelles dans le pays[218]. C'est ainsi qu'un mécanisme de règlement des différends a été inséré dans l'Accord de Cotonou (article 98) pour pallier certains manquements et surtout éloigner la critique d'une conditionnalité à des fins économiques, politiques ou idéologiques de la part de l'Union européenne[219].

Cependant, ces manquements contenus dans le système de la conditionnalité démocratique ne doivent pas pour autant occulter les avantages qu'il contient.

§2- Les justifications de la conditionnalité démocratique

Le principe de la conditionnalité démocratique contenu dans l'accord de partenariat a fait l'objet de nombreuses critiques de diverses natures. Il lui est essentiellement reproché de poursuivre un but autre que celui officiellement avancé dans l'accord de Cotonou.

Notre travail ici ne consistera pas à réfuter en bloc les arguments soutenant cette thèse qui est peut être fondée ou pas. Notre étude se bornera à analyser, de façon objective, en quoi le principe de légitimité démocratique peut être bénéfique pour les peuples des États ACP. C'est ainsi qu'avant d'évoquer sa conformité avec le droit international (B),

---

[217] O. JACQUEMIN, *op.cit*. p.21

[218] Dans ce sens, le Parlement européen, dans sa Résolution sur la « clause droit de l'Homme » du 14 février 2006, propose l'adoption d'une nouvelle clause, incluant de nouvelles procédures et de nouveaux critères, qui serait incluse dans tous les accords de l'Union avec un État tiers, industrialisé ou non, et dans tous les accords sectoriels, d'assistance technique ou financière et les échanges commerciaux : voir Points 7 et 8, *Résolution du Parlement européen sur la clause relative aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords de l'Union européenne*, 2005/2057(INI), 14 février 2006

[219] G. OTIS, *op.cit*. p.162

nous verrons dans un premier temps comment il se présente comme un gage d'intégrité du développement (A).

A- La conditionnalité démocratique comme gage d'intégrité du développement

Pour certains auteurs, une gouvernance démocratique bien pensée permet une contribution de tous (1) à l'effort de développement socio-économique[220], car on y retrouve l'espoir d'adoption d'une bonne gouvernance économique(2).

1) La promotion d'une démocratie participative

L'Accord de Cotonou, dans ses dispositions générales, vise à promouvoir une participation de la société civile et des acteurs économiques et sociaux dans le cadre du partenariat. Pour ce faire, un accent particulier est mis sur le besoin d'information, l'appui au renforcement des capacités, la consultation des acteurs non étatiques sur les réformes et politiques économiques, sociales et institutionnelles devant être soutenues par la Communauté, leur participation à la mise en œuvre des programmes et des projets et aussi la mise en réseau et le renforcement des liens entre les acteurs des ACP et de la CE[221].

Par la suite, ces acteurs non étatiques bénéficieront (avec la première révision de l'Accord de Cotonou) de dispositions visant à faciliter leur accès aux ressources prévues dans les programmes indicatifs, sur la base d'une stratégie agréée entre la Commission et l'État ACP concerné. Ils peuvent, par ailleurs, obtenir directement des financements via des contrats de subvention élaborés avec la Commission. Mais pour cela, il est impératif qu'aussi bien les types d'acteurs non étatiques que les types d'activités à soutenir aient été identifiés dans les documents de stratégie du pays[222].

En effet, si la conception de démocratie participative s'est de plus en plus répandue au moment de la conclusion de l'Accord de Cotonou, les États ACP partenaires aussi, de leur

---

[220] E. ICONZI, G. BELEM, C. GENDRON, « *Conditionnalité gouvernance démocratique et développement, « dilemme de l'œuf et de la poule » ou problème de définition ?* », Université du Québec à Montréal, p.37
[221] Commission européenne, « Accord de partenariat ACP-CE, signé à Cotonou le 23 juin 2000, révisé à Luxembourg le 25 juin 2005 », *op.cit*. p.15
[222] *Ibid.*

côté, même s'ils n'ont pas renoncé à jouer un « rôle primordial », ont pris conscience de quelque chose de très fondamental. Les limites de leurs capacités se sont avérées plus qu'évidentes, et ainsi, ont-ils mesuré l'intérêt des expériences de coopération décentralisée[223]. La tâche a donc été plus aisée de les faire adhérer au fait d'inviter les populations à s'engager dans la voie de la participation, afin de s'approprier leur propre stratégie de développement[224].

Ainsi, le principe fondamental de participation[225] prône-il donc l'ouverture du partenariat à « différents » types d'« autres acteurs »[226], en vue de favoriser la participation de toutes les couches de la société, du secteur privé et des organisations de la société civile, dès lors qu'ils concourent à la vie politique, économique et sociale[227]. Ces néo partenaires doivent, aux termes de l'Accord, « *pouvoir participer à la vie économique et sociale dans le respect de la souveraineté de chacune des Parties contractantes. La seule limite qui puisse leur être opposée est de ne pas s'immiscer dans la vie politique de l'Etat partenaire* »[228]. Ils peuvent donc avoir un « rôle complémentaire » et apporter une « contribution potentielle … au processus du développement »[229]. Par ailleurs, ces populations, appelées à s'engager dans la voie de la participation, se voient aussi invitées à s'approprier la stratégie de développement du pays concerné avec, bien sûr, un appui financier spécifique[230].

Cependant, il y a lieu de relever les principales contradictions contenues dans l'élaboration de ce principe de participation accordée aux populations des États ACP dans le cadre du partenariat :

- D'abord, il est prôné la participation des partenaires à « la vie économique et sociale » dans le respect de la souveraineté. La question se pose quant au véritable détenteur de la souveraineté. En effet, s'il est dit que le nouveau partenariat entend favoriser la

[223] Déjà réalisées sous Lomé IV et poursuivies sous l'Accord de Cotonou
[224] J. RAUX, « Les principes structurants de l'accord de partenariat ACP/CE et Etats membres de l'Union européenne », dans *Les relations ACP/UE, après le modèle de Lomé : quel partenariat ?*, *op.cit*. p.50
[225] Il s'agit là d'un principe fondamental, loin d'un « élément essentiel » pouvant entrainer la suspension de la coopération en cas de non respect
[226] Autres que les Etats eux-mêmes qui en sont les traditionnels acteurs
[227] Accord préc. article 2, 2ème tiret
[228] J. RAUX, *op.cit*. p.51
[229] *Ibid*.
[230] L'Accord prévoit certes cet appui financier pour soutenir des processus de développement local mobilisant le plus aisément les populations comme par exemple : le creusement et aménagement des puits, la construction de dispensaires ou d'écoles, les programmes d'hygiène pour l'éradication de maladies.

participation de « toutes les couches de la société » par l'ouverture à différents types d'acteurs (autres bien sûr que les États), il y a sur ce point un problème à résoudre. En effet, les principes du partenariat mettent en place une différenciation, en mettant d'un côté l'État à qui ils octroient la souveraineté, et de l'autre (toutes) les couches de la société. Il y a alors lieu de se demander si l'on ne considère toujours pas, comme ce fut déjà le cas dans le cadre du Système de Lomé, les ou surtout le dirigeant comme seul détenteur de la souveraineté nationale.

- Par ailleurs, conséquence logique du respect du principe de la souveraineté, il est interdit aux partenaires de s'immiscer dans la vie politique de l'État partenaire. Sur ce point, les signataires de l'Accord de Cotonou devront expliquer comment l'on peut, à la fois, s'intéresser à la vie économique et sociale, et s'interdire d'avoir un regard sur la vie politique. Une petite relecture de l'accord, dans sa définition de la typologie des acteurs, ne nous renseigne-t-elle pas que le partenariat est ouvert à différents types d'acteurs … dès lors qu'ils concourent à la vie politique, économique et sociale[231] ? Le principe de la participation veut que la population s'approprie sa stratégie de développement, et le nouveau partenariat clame tout fort qu'un véritable développement est impossible en dehors du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme.

Une démocratie participative, si elle arrive à s'imposer et effectivement s'appliquer, participera d'une bonne gouvernance.

2) L'espoir d'opter pour une bonne gouvernance économique

La gouvernance, manière dont les gouvernements gèrent les ressources sociales et économiques d'un pays, a toujours été l'un des principaux domaines où les dirigeants africains ont en général échoué.

Si l'on peut définir la « *bonne gouvernance comme l'exercice du pouvoir par les divers paliers de gouvernement de façon efficace, honnête, équitable, transparente et responsable*[232] »…, nous ne pouvons que souscrire à la thèse selon laquelle « … *la bonne gouvernance est le fondement de la gestion participative, démocratique et transparente des affaires publiques… et donc considérée comme un moyen d'aider les gouvernements à*

[231] Accord préc., art. 2, 2ème tiret.
[232] J-C. REDJEME, « Démocratie, bonne gouvernance et développement », sur http://www.francophonie-durable.org

atteindre leurs objectifs en matière de développement humain et d'élimination de la pauvreté »[233].

L'élaboration et la mise en œuvre de programmes de développement ne doivent plus être un domaine réservé aux seuls principaux dirigeants de l'État concerné, mais doivent concerner toutes les couches de la société.

Ce mode de fonctionnement a toujours fait défaut dans les pays ACP en général, et en Afrique en particulier, en l'occurrence aux lendemains des indépendances. Depuis lors, l'Afrique connaît une crise économique sans précédent, caractérisée surtout, entre autres, par la baisse constante du taux de croissance annuel du PIB, la régression continue du volume des exportations, l'évolution de l'endettement extérieur, le passage de certains pays classés parmi ceux à revenu moyen dans la catégorie des pays à bas revenus, l'augmentation du nombre des pays les moins avancés (PMA) ou pays pauvres très endettés.

Bien sûr, les causes sont multiples, mais à notre sens, la gouvernance recueille une grande part de responsabilité. La mauvaise gouvernance n'exclut jamais la corruption[234], l'abus de l'autorité ou de la confiance publique dans un souci de gain personnel[235]… ; et point n'est besoin de dire ici l'ampleur de la corruption dans la vie économique des pays africains.

Ainsi, la conditionnalité démocratique pourra-t-elle, par la promotion de la démocratie participative, faciliter[236] la bonne gouvernance dans les modes de fonctionnement des pays africains (même si l'Accord de Cotonou ne le prévoit pas expressément). La tâche ne sera qu'ardue, d'autant plus que les critères prônés par la bonne gouvernance ne sont pas de la tradition des États africains. En effet, des administrations publiques obligées de rendre compte de leurs actions et décisions (de façon à démontrer qu'elles sont conformes à des objectifs précis et convenus), les exécuter en toute transparence (par l'ouverture à examen à d'autres secteurs de l'administration, du parlement, de la société

---

[233] *Ibid.*

[234] Loin de soutenir que la bonne gouvernance l'exclut absolument, nous voulons juste faire savoir que la mauvaise gouvernance se prête aisément au jeu de la corruption.

[235] FMI Département des relations extérieures, « *Le FMI et la bonne gouvernance* », sur http://www.imf.org

[236] « Faciliter » parce que ces mesures sont déjà contenues dans les Programmes d'ajustement structurel (PAS) mis en place par les Institutions de Bretton Woods, mais ces derniers ont du mal à produire des résultats satisfaisants car ne tenant pas compte de tous les paramètres.

civile…) ; tout ceci dans le respect du droit[237]… ; ce sont là des notions qui paraîtraient inconcevables à toute personne habituée durant des décennies à gouverner en détenteur absolu de toute légitimité.

Le souci des peuples africains étant la quête du développement, aux termes de l'Accord de Cotonou rappelons-le, ce développement n'est possible sans un régime démocratique ; d'où une démocratie participative où les populations s'approprieront leur destinée.

Nous y voyons, pour notre part, une voie devant mener à l'adoption de la bonne gouvernance. Cependant, la question qui se pose est celle de l'antériorité entre développement économique et bonne gouvernance. Autrement dit, la bonne gouvernance est-elle un moyen ou un but du développement ?

S'il est évident que les croissances les plus rapides ont souvent été enregistrés sous des régimes dictatoriaux, il est avéré que ces régimes connaissent aussi des résultats économiques qui vont du catastrophique à l'excellent. Dans ce dernier contexte, la démocratie constituerait un frein au développement socio-économique (pour les pays les moins avancés) en ce sens qu'elle favorise le désordre. C'est ainsi qu'un pouvoir fort serait indispensable pour mettre tout le monde au travail, et prendre des décisions difficiles pour le bien de la population[238], et sans peur des lendemains (électoraux)[239]. Ce n'est qu'une fois atteint un certain degré de croissance qu'interviendra la conversion à la démocratie[240].

Néanmoins, il y a lieu de souligner ici qu'il y a un large fossé entre d'une part, la croissance économique et, d'autre part, le développement (humain) durable. En effet, s'il est démontré que les régimes forts enregistrent le plus souvent d'excellents résultats économiques, la question qu'on est en droit de se poser est celle du prix payé. A quel prix y arrivent-ils ? Par quels moyens parviennent-ils à ces résultats ?

---

[237] OCDE, « Les principaux éléments de la bonne gouvernance », sur : http://www.oecd.org . Les autres critères de la bonne gouvernance étant : efficience et efficacité (production de service de qualité), réceptivité (adaptation rapide et facile à l'évolution de la société), prospective (anticipation des problèmes à partir des données disponibles).

[238] PNUD, « *Rapport Mondial sur le développement humain* », 2002, p. 55-56, sur http://www.undp.org

[239] Contrairement au régime démocratique où les dirigeants renonceraient à prendre des décisions courageuses étant donné la forte sensibilité aux échéances électorales, le régime fort n'aura aucune crainte des lendemains électoraux.

[240] Voir E. ICONZI, G. BELEM, C. GENDRON, « Conditionnalité gouvernance démocratique et développement, dilemme de l'œuf et de la poule, ou problème de définition ? », *op.cit*., p. 42

Les régimes démocratiques consacrent les libertés individuelles avec un système d'imputabilité, où la gestion des mandataires publics est soumise à l'évaluation de la population à travers des élections démocratiques ; et surtout l'existence d'une société civile qui influe sur le mode de gouvernement de la société. Par ailleurs, les résultats économiques des régimes démocratiques, mêmes s'ils n'atteignent pas toujours l'excellence des régimes dictatoriaux, sont très loin des pires résultats qu'on peut y observer[241].

Les peuples africains, vu l'accueil qu'ils ont réservé au vent de l'Est, ont voulu faire comprendre au monde entier qu'ils aspirent à la liberté, et qu'ils en ont assez des décennies de régimes totalitaires.

L'intérêt de la conditionnalité démocratique ne se limite pas au domaine interne des États. En effet, des critiques ayant fusé dans le domaine du droit international, en l'occurrence sur le principe de la souveraineté étatique, il y a lieu d'y analyser les justifications.

B - La conditionnalité et les principes du droit international

Nous pouvons valablement soutenir que la conditionnalité démocratique, si elle consacre, sur le plan interne, un regard et une participation de la population aux affaires publiques, n'est qu'une application des textes internationaux (1), sans entorse notable au principe de souveraineté (2).

1) Le droit des peuples à une démocratie effective

Nous avions ébauché, dans les précédentes lignes, l'accueil qu'ont réservé les peuples africains au mouvement de démocratisation suite à l'effondrement du Bloc communiste. En effet, au lendemain de la chute du Mur de Berlin, presque tous les peuples africains se sont levés pour exiger la fin des partis uniques, les Partis-États, qui étaient à la tête des pays depuis les années 1960 (peu de temps après les indépendances). Ces régimes autoritaires, même s'ils avaient tendance à se proclamer « démocratiques » (avec des

[241] *Ibid.*

élections plus ou moins régulièrement organisées), il faut noter que le système, presque partout en Afrique, fonctionnait dans un déni absolu des principes démocratiques[242].

Les peuples africains ont donc souhaité tourner la page de la dictature et ont donc réclamé l'adoption de régimes démocratiques. Ces peuples ont déjà fait l'expérience d'élections libres, puisque le processus de décolonisation s'est le plus souvent soldé par des élections multipartites. Certes, le contexte est différent, puisqu'il n'est plus question de la colonisation, mais le dénominateur commun est le droit à l'autodétermination des peuples. Il est alors question de mettre en œuvre des principes qui ne sont pas consacrés sur le plan interne des États.

Les Textes onusiens, en l'occurrence le Pacte international relatif aux droits civils et politiques[243], a prévu, dès 1966, cette faculté reconnue aux peuples de disposer d'eux-mêmes[244]. L'esprit en étant d'assurer une meilleure participation de la population d'un État au choix du système politique, et le gouvernement démocratique fut alors consacré par le Pacte onusien. Deux principes majeurs en faveur des populations se dégagent d'office de ce texte :

- *Le droit de participation à la direction des affaires politiques*. En effet, l'ensemble de la population, sans discrimination et sans restrictions déraisonnables, doit pouvoir, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants élus, participer à la direction des affaires publiques. Dans ce contexte, le pacte définit aussi bien les titulaires de ce droit, que les formes de participation.

Peuvent donc prendre part à la direction des affaires publiques, les « citoyens »[245], au sein desquels les restrictions pouvant être opérées se doivent d'être raisonnables. Il pourra alors s'agir du critère d'âge minimum, ou de capacité mentale pour l'éligibilité, ou l'exercice du droit de vote, ou encore de l'exigence d'un certain niveau d'éducation ou d'expérience professionnelle pour la nomination à des postes de la fonction publique.

---

[242] Les élections aussi bien législatives que présidentielles étaient toujours organisées avec un seul parti : le Mouvement Populaire pour le Renouveau (MPR) au Zaïre (actuel République démocratique du Congo), le Rassemblement du Peuple Togolais (RPT) au Togo…

[243] Pacte adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976, conformément aux dispositions de l'article 49.

[244] E. ARKWRIGHT, M. DELAMARRE, « Citoyenneté et vie démocratique », *La Documentation Française*, Paris, 2005

[245] Si par l'article 2 du Pacte, les États doivent s'engager à garantir à tous les « individus » se trouvant sur leur territoire, les droits reconnus dans le présent Pacte, s'agissant de la participation aux affaires publiques, à l'article 25, il n'est question que des « citoyens ».

Concernant les formes de participation à la vie politique, les citoyens doivent pouvoir, soit participer directement à la direction des affaires publiques lorsqu'ils choisissent ou modifient la forme de leur Constitution, soit lorsqu'ils décident d'autres questions publiques par voie de référendum ; soit encore en prenant part à des assemblées populaires qui sont habilitées à adopter des décisions sur des questions d'intérêt local, ou sur des affaires intéressant une communauté particulière. Ils doivent pouvoir en outre choisir librement des représentants, qui exerceront un pouvoir au nom du peuple, et donc soumis à son contrôle par le biais du processus électoral[246].

- *Le droit à des élections honnêtes*. Le droit à des élections libres et honnêtes constitue l'autre caractéristique fondamentale de la démocratie. En effet, sans élection, il n'y a pas de libre choix par le peuple de ses gouvernants, et donc pas de démocratie. Néanmoins, il faut noter qu'un droit à des élections ne suffit pas à créer un régime démocratique. Autrement dit, il n'y a pas de démocratie sans élection, mais il peut y avoir des élections sans pour autant qu'il y ait démocratie[247].

C'est ainsi que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques établit des standards en matière d'élections. Les citoyens d'un État doivent pouvoir participer à la direction des affaires politiques, soit en tant qu'électeurs, ou candidats à des élections[248], et les États doivent donc légiférer pour garantir l'exercice de ces libertés.

Par ailleurs, le Pacte pose aux États deux exigences fondamentales quant au processus électoral lui-même : d'une part, le scrutin doit être périodique, secret et libre. Ce sont les conditions nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de la démocratie. En effet, la périodicité d'élections garantit une expression régulière de la volonté librement consentie du peuple, et permet un contrôle systématique de la façon dont ses représentants s'acquittent des pouvoirs législatifs ou exécutifs qui leurs sont dévolus. Aussi, le Pacte pose-t-il l'exigence d'un suffrage égal car, non seulement chaque citoyen

[246] L. J. NIKABOU, « *L'autodétermination contemporaine, un droit pour quels peuples ?* », Mémoire de Master, sous la direction de A. Moine, Université Nancy 2, Nancy 2007, pp. 41-42

[247] Pascal Lissouba, l'ex-président congolais, ne déclarait-il pas : « On n'organise pas des élections pour les perdre » ?

[248] L'article 25 du Pacte a donc expressément introduit le principe démocratique du suffrage universel (premier instrument mondial à le consacrer), rendant ainsi les limitations du droit de vote sur des bases discriminatoires contraires au droit international.

a, en principe, le droit de voter, mais aussi sa voix doit compter autant que celle de l'autre[249].

Ce sont là des principes que nous retrouvons en substance dans l'application de l'Accord de partenariat qui, d'une part, se réfère audit Pacte dans son préambule, et d'autre part, consacre le respect de la démocratie en son article 9. Cependant, à la différence du Pacte, l'Accord de Cotonou ne s'est pas contenté d'édicter des principes. La soumission de l'aide au développement au respect de ces principes s'est révélée (pour l'instant) le seul moyen pour faire plier des dirigeants habitués à fonctionner sans partage du pouvoir, et « des gouvernements décidés à être les coryphées de la dictature électorale »[250].

La conditionnalité démocratique, dans ses modalités, rompt ainsi avec les vieilles habitudes de coopération, puisqu'elle met en place des moyens de surveillance de la bonne marche de la démocratie. Ceci lui vaut des critiques portant sur la négation du principe de souveraineté des États.

2) Il y a-t-il entorse au principe de souveraineté des États ?

La souveraineté étatique (avec ses corollaires : les principes de non-ingérence dans les affaires internes d'un État, de l'autonomie constitutionnelle, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes…) est la qualité première de l'État.

En effet, de l'interprétation de ces principes combinés a résulté, pendant de longues années, le principe de droit international selon lequel chaque État détermine souverainement, et discrétionnairement, son statut politique, la forme de son régime et les modalités d'exercice du pouvoir politique[251]. Le choix du gouvernement fut considéré comme une affaire, si l'on doit reprendre la formule de *l'article 2 §7 de la Charte des Nations Unies*, « relevant essentiellement de la compétence nationale » de chaque État. Sur cette base, l'Assemblée générale de l'ONU, dans sa résolution 2131 du 21 décembre 1965, « *Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des Etats et la protection de leur indépendance et de leur souveraineté* », affirmait que « *tout*

[249] L. J. NIKABOU, « L'autodétermination contemporaine, un droit pour quels peuples ? », *op.cit*., p. 43
[250] D. KOKOROKO, « Souveraineté étatique et principe de légitimité démocratique », *Revue québécoise de droit international*, 2003, p.37
[251] D. KOKOROKO, « Souveraineté étatique et principe de légitimité démocratique », *op.cit*. p.40

Etat a le droit inaliénable de choisir son système politique, économique, social et culturel sans aucune forme d'ingérence de la part de n'importe quel autre Etat »[252].

Même son de cloche du côté de la Cour internationale de Justice dans son arrêt du 27 juin 1986 sur *l'Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*. En effet, la Cour jugea :

« *Les orientations politiques internes d'un Etat relèvent de la compétence exclusive de celui-ci… Chaque Etat possède le droit fondamental de choisir et de mettre en œuvre comme il l'entend son système politique, économique et social… La Cour ne découvre aucun instrument ayant une valeur juridique, unilatérale ou synallagmatique, par lequel le Nicaragua se serait engagé quant au principe et aux modalités de la tenue d'élections… L'adhésion d'un Etat à une doctrine particulière ne constitue pas une violation du droit international coutumier. Conclure autrement reviendrait à priver de son sens le principe fondamental de la souveraineté des Etats sur lequel repose tout le droit international et la liberté qu'un Etat a de choisir son système politique, social et culturel* »[253].

Il y a donc lieu de remarquer que la liberté de choix du système politique était consacrée. Néanmoins, cette dernière était uniquement reconnue à l'Etat, et non pas vraiment aux « citoyens ». Le droit international ne consacra donc pas un droit de l'homme au choix du système politique et des gouvernements de son pays, comme aurait pu le laisser envisager une lecture du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Mais depuis quelques années, l'ordre juridique international est marqué par le principe de légitimité démocratique. Ce dernier répondant le mieux à l'esprit du Pacte onusien, et surtout au principe international du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, se manifeste essentiellement par l'observation internationale des élections dans les pays en développement.

Certes, cet état de choses s'éloigne de l'ancienne interprétation du principe de la souveraineté étatique, mais nous ne pensons pas qu'il faille y voir, contrairement à

[252] Voir Résolution 2131 (XX), du 21 décembre 1965, §5, sur http://www.un.org

[253] CIJ, 27 juin 1986, l'Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci, (1986) 32 AFDI, pp. 153 et s. La seule dérogation à la règle concerne les idéologies et pratiques totalitaires ou autres, en particulier, nazies, fascistes, néo-fascistes fondées sur l'exclusivisme ou l'intolérance raciale ou ethnique, la haine, la terreur, le déni systématique des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

certains auteurs, « une politique néo-colonialiste ou impérialiste »[254] qui s'opposerait à ce principe traditionnel du droit international, et ceci pour trois principales raisons :

- D'abord, on ne doit pas considérer que l'Union européenne porte atteinte à la souveraineté des États ACP, d'autant plus que les limitations de souveraineté induites par la conditionnalité démocratique ont été librement consenties[255], d'où leur compatibilité avec la souveraineté étatique. Cependant, et afin de se prémunir de ce genre de critiques, la conditionnalité démocratique doit respecter les principes du droit international, et réellement répondre à la nécessité de protéger et de promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit[256].

- Par ailleurs, on ne doit pas analyser l'observation électorale internationale comme une contradiction avec l'article 2, §7, ou une ingérence démocratique[257]. En effet, les diverses résolutions onusiennes visant l'affermissement du principe d'élections libres et démocratiques insistent toutes sur le respect à accorder à la souveraineté de l'État. Elles réaffirment, en outre, que les processus électoraux ressortissent aux affaires relevant exclusivement de la compétence interne des États, et constituent l'expression de la souveraineté politique de ces derniers[258].

- Enfin, il faut faire remarquer que dans la plupart des cas, c'est souvent, ou sur insistance, ou du moins à la satisfaction des partis d'opposition en particulier, et de la société civile en général, que les missions d'observation internationales des élections sont effectuées[259]. En effet, les partis d'opposition, même s'ils ont l'impression d'avoir une majorité d'électeurs acquis à leur cause, se retrouvent impuissants face à des gouvernements qui ne comptent toujours pas perdre des élections qu'ils organisent, disposant pour ce faire d'un soutien actif d'éléments des forces de l'ordre. Ces derniers, pour la plupart acquis à la cause du gouvernement (qui les a recrutés et formés), et le

[254] O. JACQUEMIN, « La conditionnalité démocratique de l'Union européenne… », *op.cit*. p. 19
[255] Il est vrai que le poids entre l'Union européenne et ses partenaires, lors des négociations en vue de la conclusion de l'Accord, n'est pas identique et que l'État tiers a besoin de cet accord pour des motifs commerciaux ou de développement.
[256] O. JACQUEMIN, *op.cit*. p.19
[257] Voir à ce propos A. de RAULIN, « L'action des observateurs internationaux dans le cadre de l'ONU et de la société internationale », *R.G.D.I.P.*, 1995, pp. 592 et s.
[258] Même si cette volonté politique doit être analysée comme une protection de l'individu et non de l'État, afin d'assurer la garantie de l'autodétermination interne des peuples à laquelle les États se sont engagés à travers de nombreux instruments internationaux.
[259] Même si ce sont les gouvernements qui, ou font la demande, ou donnent leur accord, une façon de montrer qu'ils disposent d'instruments leur permettant de choisir et non d'ouvrir au regard extérieur un aspect de leurs affaires intérieures.

plus souvent pour des raisons économiques et/ou alimentaires, se laissent souvent aller à des excès de zèle[260].

Il ne faudrait pas que l'autonomie constitutionnelle, revendiquée par les gouvernements, et maquillée en défense de la souveraineté étatique, assure la violation des droits de l'homme, en l'occurrence celui d'être élu et d'élire ses dirigeants politiques démocratiquement[261].

Le nouveau partenariat est marqué par une coopération politique qui se singularise par le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. Les fondements du nouveau système ne sont ni plus ni moins qu'une réinterprétation des principes traditionnels du droit international que sont la souveraineté étatique et ses corollaires sus-évoqués. C'est l'individu, et non plus l'État, qui bénéficie de la protection, ce qui donne tout son sens au principe du « *droit des peuples à disposer d'eux-mêmes* ». Les États doivent donc désormais se plier à ces principes démocratiques pour avoir droit à des aides au développement dont le système se trouve aussi foncièrement refondé.

SECTION II – LA NOUVELLE COOPÉRATION ECONOMIQUE ET COMMERCIALE

Poursuivant toujours l'objectif de l'amélioration des niveaux de vie et de développement des pays ACP, l'Accord de Cotonou met en place un nouveau cadre de coopération économique (§2), ainsi que de nouvelles règles pour régir le commerce (§1) entre l'Union européenne et les pays ACP.

§1 - La mise en conformité des règles commerciales aux principes de l'OMC : la libéralisation du commerce

Concernant les principes devant désormais régir le commerce, on notera essentiellement que le système commercial de Lomé, basé sur les préférences

[260] Une image télévisée ayant fait le tour du monde et montrant un militaire togolais s'enfuir avec une urne lors des élections présidentielles d'avril 2005.
[261] D. KOKOROKO, *op.cit.* p.50

commerciales non réciproques, est abandonné (A) au profit d'une libéralisation de ce commerce, dont nous étudierons les modalités (B).

A - L'abandon de l'ancien système basé sur les préférences commerciales

Avant d'analyser les nouveaux principes instaurés dans le cadre de l'Accord de Cotonou (2), il nous paraît judicieux, pour mieux appréhender ce revirement, de faire un aperçu des reproches qui ont été adressés au système des préférences contenues dans les Conventions de Lomé (1).

1) Le système commercial de Lomé et les règles de l'OMC

Le problème de l'incompatibilité du système commercial de Lomé avec les règles de l'OMC s'est posé avec plus d'acuité par rapport au régime préférentiel d'importation des bananes. En effet, outre l'article 1er, Protocole n°5 (Convention Lomé IV) relatif aux bananes, l'article 168 de la Convention accordait aux États ACP un traitement plus favorable que celui accordé aux pays tiers bénéficiant de la clause de la nation la plus favorisée[262]. La Communauté a créé un contingent tarifaire de bananes dites « pays tiers et non traditionnels ACP », en instaurant une différence de droits entre les bananes des pays tiers et celles des États ACP importées hors contingent[263].

Cependant, il est inutile de rappeler que de telles dispositions sont en radicale contradiction avec les principes prônés par l'OMC. En effet, nul besoin de rappeler ici que les articles 1er, §1 et XIII du "GATT de 1994" imposent respectivement le traitement de la nation la plus favorisée et l'application non-discriminatoire des restrictions quantitatives[264]. Néanmoins, les Parties signataires de la Convention de Lomé s'étaient vues octroyer, en 1994 et ce jusqu'au 29 février 2000, une dérogation aux obligations énoncées à l'article 1er, §1, dite « dérogation Lomé ».

---

[262] En effet, il s'agit ici des États ACP exportateurs de bananes dites « non traditionnelles ».

[263] Initialement fixée à 100 Ecus par tonne, cette différence a été établie par la suite à 200 Euros_par tonnes : voir D. Gadbin, *Le régime préférentiel d'importation de bananes ACP à la croisée des règles de l'OMC et des principes généraux du droit communautaire*, dans, « *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : quel partenariat ?* », p. 184

[264] Il s'agit en gros des principes de réciprocité et de non-discrimination entre États membres.

Cette dérogation n'a pas empêché que l'Organe de règlement des différends (ORD), saisi de litiges, déclarât les règles commerciales de Lomé incompatibles avec les principes de l'OMC[265]. Dans les deux litiges, l'ORD a procédé à une stricte interprétation de la « dérogation de Lomé ». Selon lui, cette dernière, d'une part, ne couvre pas d'éventuelles incompatibilités avec l'article XIII, et d'autre part ne peut jouer que « *dans la mesure nécessaire pour permettre aux Communautés Européennes d'accorder le traitement préférentiel pour les produits originaires des Etats ACP qu'exigent les dispositions pertinentes de la Convention de Lomé* ».

Les différences de traitement entre États ACP et pays tiers, portant sur les quantités garanties, sont ainsi déclarées incompatibles avec l'article XIII, §2 du GATT et non couvertes par la « dérogation Lomé »[266].

En fait, le système commercial issu des Conventions de Lomé repose, d'une part, sur des préférences aux produits de base en provenance des pays ACP, et d'autre part, sur la non-réciprocité desdites préférences. Ces préférences du système de Lomé, en accordant des avantages à un groupe particulier de pays, enfreignaient donc le principe de non-discrimination considéré comme la véritable pierre angulaire du système commercial multilatéral. Toute préférence accordée à un membre devrait l'être automatiquement à tous les autres.

Il est, certes, prévu des exceptions à ce principe, exceptions permettant la conclusion d'accords discriminatoires. Ces accords doivent être, soit réciproques (dans le cas d'accords de libre-échange scellant un projet d'intégration politique entre membres de l'OMC)[267], soit accordés par un pays développés à tous les pays en développement[268] sans discrimination entre ces derniers[269].

Cependant, il est évident que les préférences héritées de Lomé ne sont pas éligibles au titre de ces deux exceptions. Il s'agit, d'une part, d'un régime non réciproque (donc loin d'être un accord de libre-échange), et d'autre part, d'un régime discriminatoire plus en

[265] Le *rapport de l'Organe d'Appel Permanent* dans la première affaire (dite « bananes III », voir doc. WT/DS 27/ AB/R du 9 sept. 1997) concernait la réglementation communautaire telle qu'appliquée à partir du 1er janv. 1995. Le rapport du groupe spécial dans la seconde affaire (dite « banane IV », voir doc. WT/DS 27/RW/ECU du 12 avril 1999) portait sur le recours de l'Equateur à l'article 21 :5
[266] Voir D. Gadbin, *op.cit.*, pp.188-189
[267] Article XXIV du GATT
[268] Ou un sous-ensemble reconnu à l'OMC, le seul étant les PMA.
[269] La « clause d'habilitation » permet un traitement spécial et différencié des pays en développement.

faveur des pays ACP qu'envers d'autres pays en développement[270]. Et c'est justement l'incompatibilité avec les règles de l'OMC qui a été l'argument clé avancé par l'Union européenne pour justifier la fin des préférences non réciproques. Même si elle a pu amener les autres membres de l'OMC à consentir la « dérogation Lomé », l'Union européenne n'était pas prête (comme elle l'a d'ailleurs annoncé lors des négociations de l'après Lomé) à en solliciter une supplémentaire en attendant de mettre en place un régime pleinement compatible avec les règles du commerce international[271].

Il faut ainsi croire qu'obtenir une dérogation exige de faire en échange des concessions aux membres de l'OMC qui l'accordent ; et donc que la sauvegarde des intérêts commerciaux des pays ACP a un prix. Et pour être objectif, il faut reconnaître qu'il serait difficile de demander à l'Europe de payer le maintien d'avantages commerciaux des ACP aussi longtemps que ces États ne connaîtront pas l'essor économique.

La « dérogation Lomé » (1995-2000) a donc permis, non seulement, de préparer les États ACP (qui étaient fermement attachés aux préférences de Lomé[272]) aux nouvelles règles commerciales. Mais elle a aussi et surtout laissé à l'Europe le temps de résoudre le problème (en son sein) issu des divergences de positions quant au sort à réserver à la coopération UE/ACP. En effet, l'introduction du principe de réciprocité dans le cadre juridique des échanges UE/ACP viendra ôter sa portée originelle à la coopération entre ces deux zones, et ce débat a été si nourri au sein même de l'Union européenne qu'il convient de relever les positions que différents États ont adoptées lors des différentes réunions préparatoires du Conseil Européen :

- Le Royaume Uni, qui se montrait très attaché au maintien des protocoles sur les produits agricoles, a invoqué les obligations historiques auxquelles l'Union Européenne était tenue à l'égard des ACP, tout en affirmant la nécessité de se conformer aux règles définies par l'OMC. Ainsi, la nouvelle convention doit impérativement, selon lui, comporter des clauses d'accès au marché aussi généreuses que possible.

- Pour les Pays-Bas, l'avenir de ces protocoles était « intenable ». Ils étaient donc favorables à des arrangements transitoires en vue de leur élimination. Pour eux, le nouveau partenariat devait, autant que possible, « éviter les dérogations ».

---

[270] Aux populations parfois beaucoup plus pauvres (comme, entre autres, le Vietnam, l'Inde) :
Voir Infokit Cotonou 13 : *De Lomé à Cotonou, Coopération économique et commerciale*, 5 juillet 2006
[271] Voir D. CRONIN, « *Pas de report pour les APE* », sur http://www.ipsinternational.org
[272] Pour ces pays, l'Europe demeure un marché stratégique.

- Pour l'Allemagne, accorder des dérogations reviendrait à maintenir des discriminations contre d'autres pays en voie de développement. Même position pour l'Autriche qui y voyait plutôt la prolongation des anciennes relations coloniales.

- La France et le Portugal étaient plus optimistes quant à l'obtention de telles dérogations. Pour le Portugal donc, l'OMC ne pouvait refuser de faveur spéciale à 71 pays, compte tenu des coûts politiques que cela impliquerait[273].

Ces principaux points de vue font état de ce que les négociations, qui ont finalement débouché sur la conclusion de l'Accord de Cotonou, n'ont pas été aisées, ni du côté de l'Union européenne, et encore moins de celui des États ACP. Mais l'Accord signé à Cotonou en 2000 aura marqué un tournant dans le système de coopération.

2) Les nouveaux principes commerciaux de l'Accord de Cotonou

L'accord signé à Cotonou, tout en s'engageant dans un processus en vue de rendre les relations commerciales UE/ACP conformes aux principes de l'OMC, offre un cadre destiné à favoriser les interactions entre la coopération commerciale et l'aide au développement.

La coopération économique et commerciale instaurée par cet accord vise principalement, en plus bien sûr de sa conformité au commerce international, à promouvoir l'intégration harmonieuse et progressive des économies des ACP dans l'économie mondiale, renforcer les capacités de production, d'offre et en matière d'échanges commerciaux, créer une nouvelle dynamique commerciale et stimuler l'investissement. Pour ce faire, et nous le verrons dans la seconde partie de ce paragraphe, il est prévu la conclusion de nouveaux accords qui seront mis en œuvre après une période préparatoire[274].

Il faut souligner, concernant le volet commercial, que lors des négociations en vue de la conclusion de l'Accord de Cotonou, les positions s'étaient focalisées sur deux alternatives, à savoir supprimer purement et simplement le système commercial de

[273] Pour tous ces détails, voir J. BASSONG, « Le système des préférences généralisées : esquisses d'un bilan », *op.cit*. pp. 12-17
[274] F. MOREAU, « *L'Accord de Cotonou, genèse et architecture* », dans *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : quel partenariat ?*, pp. 35-36

Lomé, ou adopter des politiques spécifiées selon le niveau de développement économique des pays ACP.

En effet, si la première option avait le mérite d'aligner immédiatement les règles commerciales ACP/UE sur celles de l'OMC[275], la seconde établirait une sorte de différenciation entre membres du groupe ACP, mais introduirait la réciprocité dans les échanges entre les pays ACP et l'Union européenne. Cependant, c'est cette seconde option qui a été retenue par les négociateurs de l'accord, et les nouvelles mesures ont, entre autres, porté sur les produits soumis à protocoles, ainsi que sur les instruments financiers et autres produits de base.

Par ailleurs, il y a lieu de distinguer deux phases dans l'exécution des nouvelles mesures : une phase transitoire, où « les préférences commerciales non réciproques appliquées dans le cadre de la quatrième convention ACP-UE seront maintenues **»[276]**, et la seconde phase, où des accords seront conclus sur la base de négociation à plus long terme, compatibles avec les règles de l'OMC, et surtout introduisant la réciprocité dans les échanges[277].

D'abord, concernant les produits soumis à protocoles, on peut dire que les quatre protocoles-produits n'ont pas connu le même sort. Le protocole banane a été supprimé et un nouveau protocole annexé à l'Accord prévoit que la Communauté examinera, et, le cas échéant, prendra des mesures visant à assurer la viabilité des entreprises exportatrices de bananes et le maintien des débouchés pour leurs bananes sur le marché communautaire[278].

Les protocoles sur la viande bovine et le sucre ont été repris d'une manière ou d'une autre. En effet, si le protocole sur la viande bovine ne pose aucun problème de conformité avec les règles de l'OMC, le protocole sur le sucre a la particularité d'être un accord de type consommateur/fournisseur, portant sur des quantités fixes[279]. Ainsi,

---

[275] En ce sens que le SPG serait généralisé par l'Europe à tous les PMA et il n'y aurait pas de discrimination entre pays ACP et autres pays pauvres.

[276] En d'autres termes, en principe, jusqu'au 1er janvier 2008, les exportateurs ACP continueront de bénéficier de l'accès en franchise de droits pour les exportations vers le marché de l'UE de tous les produits originaires des pays ACP, ceci grâce aux dérogations obtenues par la France lors de la Conférence ministérielle de l'OMC réunie à Doha, voir : « L'Union européenne : l'aide au développement des pays ACP », sur : http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/developpement-pays-acp/cinq-orientations.shtml

[277] Trade & Development Studies Centre-Trust, « Nouvel Accord de partenariat ACP-UE (Cotonou) », Harare, Zimbabwe, sur http://www.fes.de/cotonou/downloads/fesdownloads/userguides/GUIDEIIIR.PDF

[278] « L'Union européenne : l'aide au développement des pays ACP », *op.cit*.

[279] La principale différence avec les autres protocoles est que ces derniers définissent simplement les règles préférentielles applicables aux importations des pays ACP.

pendant la période transitoire, les producteurs de sucre ACP se sont vus octroyer des compensations financières afin qu'il soit tenu compte des effets de la politique restrictive que l'Union européenne applique en matière de prix du sucre.

Le protocole étant supprimé, l'Arrangement sur le sucre originaire des États ACP qui lui succéda s'appliquera selon les mêmes modalités que celui de la viande bovine[280].

Enfin, s'agissant du protocole sur le rhum, ce dernier a été purement et simplement supprimé, et ce depuis la décision unilatérale de l'Union européenne de supprimer les droits de douane frappant ce produit[281].

S'agissant ensuite des mécanismes de financement, plus précisément le Stabex et le Sysmin, les partenaires UE et ACP ont convenu de les supprimer sans pour autant procéder à leur remplacement. La quasi-totalité des membres de l'Union européenne a dénoncé l'échec de ces deux instruments par rapport aux objectifs à eux assignés, à savoir l'amélioration de la compétitivité des filières concernées et la diversification des exportations des États ACP bénéficiaires. Quasi-totalité parce que certains États de l'UE comme la France et le Portugal ont, en vain, prôné le maintien desdits instruments.

Pour ce qui est enfin du régime général des échanges, l'Union européenne avait engagé des négociations qui ont abouti à l'Accord « Tout sauf les armes ». Dans cette optique, l'Union européenne octroie un accès libre au marché européen pour les Pays les Moins Avancés (PMA)[282], pour tous les produits en dehors des armes et des munitions, sans restriction de quantité[283]. Seules les importations de bananes, de riz et de sucre n'ont

---

[280] Période transitoire de 8 ans, et la phase II de 12 ans assortie d'aides à l'amélioration de la compétitivité destinées à préparer la suppression du régime préférentiel, voir J. Bassong, « Le système des préférences généralisées … », *op.cit*. p.22

[281] Les répercussions de l'accord UE/États-Unis tendaient à supprimer les droits de douane pour certaines boissons spiritueuses.

[282] En effet, la Clause d'habilitation (issue de la Décision du 28 novembre 1979, L/4903, "Traitement Différencié et Plus Favorable, Réciprocité et Participation Plus complète des pays en voie de Développement" prise par les signataires du GATT) qui exclut l'application de l'article I : 1 (Clause NPF) du GATT stipule : « nonobstant les dispositions de l'article premier de l'Accord général, les Parties contractantes peuvent accorder un traitement différencié plus favorable aux pays en développement sans accorder ledit traitement aux autres Parties contractantes ». Plus spécifiquement, ces Arrangements commerciaux préférentiels (ACPr) qui ne constituent pas une dérogation temporaire, mais au contraire confèrent un droit autonome et permanent d'accorder certains types de "traitement différencié et plus favorable" aux pays en développement nonobstant donc l'article précité, autorisent l'octroi d'un "traitement tarifaire préférentiel par les Parties contractantes développées pour les produits provenant des pays en développement conformément au Système généralisé de préférences". Pour plus de détails, voir : OMC, « Communautés européennes – Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement », Rapport du Groupe spécial, 1er décembre 2003,p. 15, http://www.wto.org

[283] http://www.unctad.org/infocomm/francais/banane/ecopol.htm#eba

pas été totalement libéralisées immédiatement, et les droits sur ces produits devaient être réduits progressivement jusqu'à la franchise totale[284].

L'Union européenne étend ainsi les préférences commerciales aux pays les moins avancés, tels que reconnus par l'OMC, groupe comprenant non seulement des pays pauvres ACP, mais aussi d'autres pays pauvres de la planète non parties au partenariat ACP-UE.

En somme, le nouvel accord, par sa politique d'aide au développement[285], poursuit l'objectif de « *la mise en place d'un cadre réglementaire et de politique commerciale favorable au développement du commerce et de l'investissement privé* »[286]. Pour parvenir à cet idéal, il a été mis en place un ensemble de mesures consistant essentiellement en la conclusion d'Accords sous-régionaux, les APE.

B - Les modalités et procédure de la libéralisation du commerce : l'accentuation de l'intégration régionale

Avec le dessein de promouvoir l'intégration progressive des États ACP dans l'économie mondiale, ces derniers et l'Union européenne ont convenu d'un système visant à établir de nouveaux accords commerciaux (1) devant conduire à la libéralisation des échanges entre les parties. Cependant, et malgré cette volonté, un doute subsiste quant à l'efficacité de ces accords (2).

1) La conclusion des Accords de partenariat économique (APE)

L'Accord de Cotonou a donc prévu, comme nous l'avons signalé, d'asseoir un système fondé sur de nouveaux accords commerciaux, après une période préparatoire au cours de laquelle le régime commercial de Lomé est maintenu. Ceci a donné lieu à l'ouverture, en septembre 2002, de négociations officielles des accords de partenariat économique avec l'ensemble des États ACP. Pour ce faire, ces États ont été regroupés en six régions à

[284] Franchise totale prévue sur la banane en janvier 2006, sur le sucre en juillet 2009 et le riz en septembre 2009 : voir Commission européenne, « *Accord de partenariat ACP-CE* », septembre 2006, p.18

[285] Cette aide consistera principalement en des appuis à la modernisation de l'économie, à la transition et aux politiques sociales.

[286] « *Accord de partenariat ACP-CE* », Le Courrier, sept. 2000, p. 9

savoir l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale, l'Afrique orientale et méridionale, la Communauté de développement de l'Afrique australe, les Caraïbes et le Pacifique[287].

Dans le cadre des anciennes conventions (de Lomé), les États ACP formaient un seul groupe défendant des intérêts communs dans les négociations internationales. Ce qui expliquerait, peut être en partie (même s'il était prôné la nécessité d'aller plus loin dans l'intégration régionale), les difficultés qui se posaient quant il s'agit de dépasser le slogan politique pour traduire l'idéal dans les faits. C'est ainsi que s'il a toujours été décelé une certaine obstination des États à recourir à l'intégration économique, les résultats n'ont pas toujours été significatifs[288].

Aujourd'hui, le consensus sur l'opportunité et la pertinence de la poursuite des efforts d'intégration économique, comme moyen de lutter contre les problèmes économiques des pays (surtout africains), est plus qu'écrasant. Aucun pays africain ne peut prétendre, vu l'ampleur des crises qui secouent les États africains, s'en sortir tout seul. Ceci quelles que soient sa taille, sa population et l'importance de ses ressources naturelles[289].

L'Accord de Cotonou fait donc entrer les deux types de relations (régies par le partenariat)[290] dans une nouvelle ère, au titre des stratégies de coopération au développement[291]. La coopération et l'intégration régionales visent, selon l'article 28 de l'Accord de Cotonou, « à :

- *encourager l'intégration graduelle de États ACP dans l'économie mondiale* ;

- *accélérer la coopération et le développement économiques, tant à l'intérieur qu'entre les régions des États ACP* ;

- *promouvoir la libre circulation des biens, des services, des capitaux, de la main d'œuvre et de la technologie entre les pays ACP* ;

- *promouvoir et développer le commerce inter et intra –ACP et avec les tiers* ».

---

[287] Commission européenne, « Accord de partenariat ACP-CE », septembre 2006, p.18

[288] Luc M. IBRIGA, « Les accords régionaux avec les Etats du continent africain : une chance pour leurs unions régionales ? », dans « *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : quel partenariat ?* », *op.cit*. p.117

[289] John O. IGUE, « Commerce informel et intégration régionale », *Le Courrier*, n° 142, novembre-décembre 1993, p. 63

[290] Il a toujours existé une imbrication dynamique des relations verticales Europe-Afrique et du mouvement horizontal d'intégration dans les différentes aires régionales en Afrique.

[291] Trois domaines doivent concentrer le soutien de l'Union européenne. Ainsi, en plus de la coopération régionale et l'intégration, il y a le développement social et humain et le développement économique.

Ces objectifs étant posés, les articles 29 et 30 définissent les deux axes majeurs de la stratégie de coopération au développement que sont le soutien à l'intégration régionale (pour l'article 29) et l'appui à ce qui est désigné comme « la coopération régionale fonctionnelle » (pour l'article 30)[292].

Voilà ainsi posé un cadre général des nouveaux Accords de partenariat, des accords de libre-échange compatibles avec les accords de l'OMC, dont les contenus seront négociés séparément avec les six différentes régions. Ces accords définiront les produits concernés, les processus de libéralisation et les mesures d'accompagnement[293]. Cela suppose bien évidemment que les contenus peuvent varier d'une région à une autre (contrairement à ce qui avait toujours été le cas avec le groupe unique des États ACP). Ainsi, au regard du calendrier initialement prévu par l'Accord de Cotonou et de celui de la révision du 25 juin 2005, les nouveaux accords commerciaux auraient dû entrer en vigueur au plus tard en janvier 2008.

Cependant, la conclusion de ces accords rencontre beaucoup de difficultés. Ā l'instar des appréhensions quant aux retombées de tels accords, des craintes ont, d'une part, été suscitées par l'approche concertée qui prévaut dans la négociation des APER. Concernant l'Afrique de l'Ouest par exemple, l'UEMOA et la CEDEAO ont dû résoudre le problème de la définition du cadre spatial de la région de l'Ouest-africain, en signant, à Abuja le 5 mai 2004, un accord de coopération et de partenariat. Ce dernier vise à favoriser la coordination et l'harmonisation de leurs actions respectives de développement pour le renforcement de l'intégration en Afrique de l'Ouest[294].

Rappelons, par ailleurs, que ce découpage ne correspond pas exactement aux organisations régionales existantes, et depuis septembre 2003, l'Union européenne négocie séparément avec chacune des six régions.

D'autre part, des exigences opératoires se sont révélées. En effet et comme nous l'avons relevé plus haut, malgré la volonté tant prônée de réaliser une véritable intégration régionale, les difficultés surgissent quand il s'agit de passer à l'acte. Ces pays n'ayant

---

[292] L'article 29 insiste sur le renforcement des capacités des institutions d'intégration régionale, la libéralisation des échanges et l'aide nécessaire pour faire face aux répercussions budgétaires ; et l'article 30 décrit la coopération régionale fonctionnelle comme un appui à la résolution de problèmes communs afin d'exploiter des économies d'échelle.

[293] « *Cotonou et les Accords de Partenariat Economique (APE): enjeux pour les pays ACP* », sur http://www.redev.info

[294] L. M. IBRIGA, « *Les accords régionaux avec les Etats africains…* », *op.cit*., pp. 137-138

jamais été préparés à une telle opération, il est apparu que rares sont les États qui disposent de capacités institutionnelles ainsi que d'un appareil national suffisamment structuré pour coordonner leur participation à diverses organisations. Ils se retrouvent ainsi dans l'incapacité d'assumer pleinement l'interaction coordonnée et permanente entre les deux niveaux (national et régional) que peut exiger tout processus d'intégration. C'est ainsi qu'il a été primordial de procéder au développement des ressources humaines et de création de capacités administratives, techniques et de recherche capables de piloter une stratégie de coopération régionale efficace[295].

2) Les APE, une réelle chance pour l'Afrique ?

Aux lendemains de la signature de l'Accord de Cotonou, des appréhensions ont donc été nourries quant aux impacts des Accords de partenariat économique régionaux. Des voix se sont élevées pour présager des conséquences négatives qu'auraient ces accords sur la situation économique des États ACP, à savoir, entre autres, la destruction du maigre tissu social, l'accroissement de la dépendance vis-à-vis de l'Union européenne, les pertes de recettes[296]. Il a été soutenu par ailleurs, que l'Europe, à travers ces accords et ceci derrière un discours humaniste, solidaire et généreux, fait ressortir ses ambitions[297]. Lesquelles ambitions, vieilles déjà de plus d'une quinzaine d'années, font d'une Europe le fer de lance de la mondialisation néolibérale, qu'elle impose aujourd'hui aux États auxquels elle apporte son aide[298].

C'est ainsi que des gouvernements africains, des experts politiques, des représentants des groupes économiques régionaux et d'associations de la société civile se livrent à de sombres prévisions sur l'issue des accords de partenariat économique mis au point entre l'Europe et le pays ACP. Pour eux, ces accords doivent impérativement subir d'importantes modifications, pour espérer préserver les perspectives de développement des États ACP ; car appliqués en l'état, ils n'accentueraient que la dépendance encore

---

[295] *Ibid.*

[296] *Ibid.*, p. 138

[297] Entre autres les « Questions de Singapour » (l'investissement, la concurrence, la transparence dans les marchés publics) rejetées par les pays en développement au sein de l'OMC, qui refont surface au programme des APE. Voir Rapport de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (AFP), « Les accords de partenariats économiques (APE) entre l'Union européenne et 79 pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique », 5-8 juillet 2011, p.15.

[298] R-M. JENNAR, « Ces accords que Bruxelles impose à l'Afrique », op.cit., sur http://www.monde-diplomatique.fr/2005/02/JENNAR/11912

accrue des pays ACP envers l'Europe (par, entre autres, la baisse des recettes d'exportation, risque d'extinction des nombreuses activités économiques)[299].

En somme, ce que dénoncent les opposants aux APE, c'est que tous les avantages qui pourraient être tirés par les pays ACP des exportations vers l'Europe peuvent largement être éclipsés par tous les dommages qu'entraineraient, dans ces pays, une large ouverture réciproque de leurs marchés. Ainsi, la libéralisation permettra aux produits alimentaires européens d'envahir les marchés des pays ACP, à l'heure où les producteurs locaux ne sont pas en mesure de les concurrencer[300].

Beaucoup d'études vont dans le sens des craintes exprimées par les opposants aux accords de partenariat économique. Conformément à ces études, les gouvernements africains subiraient un manque à gagner de l'ordre de 25% en taxes sur les échanges et de 6% en recettes fiscales[301].

Par ailleurs, une diminution des taxes à l'importation des pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest entraînerait un manque à gagner de 2,2 millions de dollars pour la Guinée-Bissau, et de 487,8 millions de dollars pour le Nigéria ; le Cap-Vert serait le plus durement touché, avec une réduction probable de 80 % des recettes à l'importation[302].

Ce sont donc des appréhensions qui persistent, et ce malgré les mises au point, les tentatives d'explications sur le bien-fondé du nouveau système en construction … qui manquent toujours de convaincre les opposants au nouveau système.

En effet, l'Union européenne n'a eu de cesse de démontrer que les futurs accords avec les principales régions ne vont que dans le sens de leur développement. Dans un récent document, la Commission européenne[303] fait le point sur les idées (qu'elle juge fausses) véhiculées sur les accords de partenariat. Elle explique, entre autres, que l'Union européenne n'insisterait jamais que des problèmes tels que l'investissement et les

[299] Gumisai Mutume, « Pourparlers commerciaux en faillite », Afrique Renouveau, Vol. 21/2/ juillet 2007, p. 10
[300] Voir : D. CRONIN, « Les APE sous le feu des parlementaires européens », Commerce-Afrique, 2007, sur : http://ipsinternational.org
[301] Étude réalisée en 2002 par Common Market for East and Southern Africa.
[302] Étude réalisée par l'Institut d'économie internationale de Hambourg (Allemagne).
[303] Commission européenne, « Six idées fausses largement répandues au sujet des accords de partenariat économique (APE) », dans *La politique commerciale en pratique*, sur http://www.delner.ec.europa.eu

services soient couverts par des APE. Elle soutient seulement que dans l'essor des domaines tels que les communications, les banques et la construction, constituant le pivot d'une économie en croissance (la plupart des pays ACP ont un grand besoin d'attirer des investissements étrangers dans ces secteurs), les APE pourraient y contribuer efficacement. Ensuite, concernant le fait que l'abaissement des droits à l'importation (due à la libéralisation) affecte les revenus des États, la Commission tente d'expliquer que l'attitude adoptée empêchera des variations brutales des revenus.

En effet, les pays ACP ont exclu un grand nombre de produits de toute libéralisation, et ne libéraliseront d'autres droits de douanes que dans les six à quinze ans à venir. Ainsi, l'Union européenne est prête à apporter son aide aux réformes fiscales et ajustements visant à compenser toute perte fiscale nette découlant des APE, ceci même si, soutient-elle, économiquement, l'abandon des droits de douane élevés est un élément important de la réforme économique.

Il faut toutefois signaler qu'au sein des États ACP eux-mêmes, les points de vue divergent, surtout quant aux avantages ou aux limites, voire aux risques des APE par rapport à l'ancien système commercial ACP-UE. C'est ainsi que certains gouvernements mettent l'accent sur les opportunités qu'offrent de tels accords. En effet, ces accords[304], soutiennent-ils, tendent à promouvoir l'intégration régionale en insistant sur la construction de blocs commerciaux régionaux[305]. Aussi, la consolidation des blocs commerciaux régionaux permettra-t-elle de crédibiliser les politiques économiques commerciales des pays ACP en établissant une contrainte extérieure de ces dernières.

Mais au-delà de tout ce débat sur les conséquences néfastes ou les effets bénéfiques que pourraient générer les APE, ne peut-on pas s'interroger sur le délai d'exécution de ces accords ? N'est-il pas un peu trop court ce délai de 12 ans dévolu à la négociation et à l'application des accords d'intégration économique régionaux[306], surtout quand on fait

[304] En plus de leur conformité aux règles de l'OMC et surtout de l'appui financier accordé par l'Union européenne pour promouvoir le développement des pays ACP dans cette phase transitoire.
[305] Ce qui doit permettre d'obtenir des économies d'échelles et donc d'accroître la compétitivité des produits locaux. Toutefois ceci peut s'avérer difficile à atteindre en pratique car les configurations régionales telles qu'elles sont fixées aujourd'hui sont susceptibles d'entraîner des chevauchements et conflits d'intérêts comme c'est le cas du groupe d'Afrique de l'Est et du Sud (AES) où 16 pays appartenant à différents groupes d'intégration régionale (COMESA, SADC, CEEAC) ont décidé de se lancer simultanément dans la négociation de l'APE avec l'Union européenne.
[306] Bassong J., *op.cit*. p.20,

un léger rapprochement avec le processus d'intégration économique européenne[307] ? Et ceci surtout, faut-il le signaler, quand les économies africaines ont tout à envier aux économies européennes.

Les mesures sur la bonne gouvernance ayant été consacrées au sein de l'Accord de Cotonou, il aurait été préférable de laisser le temps pour ces mesures de produire les résultats escomptés[308]. Pour ce faire, l'Union européenne et les pays ACP auraient pu choisir de proroger, dans l'Accord de Cotonou, un système de préférences de type Lomé IV, et demander à l'OMC une nouvelle dérogation identique à la précédente, couvrant toute la durée de l'Accord de Cotonou[309].

Cette dérogation aurait surement été accordée si elle avait été demandée, pour deux principales raisons : d'une part, Lomé n'est pas la seule dérogation accordée par l'OMC[310], et d'autre part, l'Union européenne, de par sa puissance économique mondiale, a un poids politique et juridique très important au sein de l'Organisation mondiale du commerce qu'elle aurait pu utiliser pour l'obtention d'une prolongation de la dérogation accordée pour Lomé[311].

Par ailleurs, une telle dérogation n'aurait juridiquement pas été dépourvue de tout fondement avec les dispositions de l'OMC. En effet, si l'article XXIV, §5 du GATT stipule qu'un accord provisoire relatif à un accord commercial régional (ACR) doit inclure un programme et un calendrier visant au déploiement de l'ACR dans « un délai raisonnable », l'article XXIV de l'accord définit ce « délai raisonnable » à 10 ans et précise que celui-ci peut être dépassé dans des « cas exceptionnels ».

Néanmoins, les APE ont certainement ce caractère exceptionnel, non seulement de par la disparité du niveau de développement entre les deux blocs où le libre-échange va être

[307] Pour le processus d'intégration économique européenne, voir M. Cincera, Les grandes étapes de l'intégration économique européenne, dans « *Economie de l'intégration européenne* », sur www.vub.ac.be
[308] Comme nous l'avons souligné, dans le cadre des Conventions de Lomé, ce sont en partie les mauvaises gestions des affaires publiques qui sont à l'origine des mauvais résultats enregistrés.
[309] http://users.skynet.be/gresea/AG_APE_OMC_jan04.htm
[310] Il existe près d'une cinquantaine de dérogations dont deux semblables à Lomé et qui concernent les relations des États Unis et du Canada avec les Caraïbes
[311] Ce poids politique et juridique que constitue à elle seule l'Union européenne au sein de l'OMC s'agrandit considérablement si viennent s'ajouter les autres membres de l'OMC qui font partie du groupe des ACP.

institué[312], mais surtout que les APE constituent un revirement très important par rapport au système de commerce tel que conçu sous les Conventions de Lomé.

Si le système commercial prévu par l'Accord de Cotonou canalise toutes les attentions, il est évident que d'autres volets économiques méritent d'être étudiés.

§2 - La réforme du système financier et le développement social et humain

Si la poursuite de l'aide au développement a, dans l'Accord de Cotonou, aussi consisté en une réforme en profondeur de la coopération financière (A), un accent particulier a également été mis sur le développement social et humain (B).

A- Le nouveau système financier simplifié

La réforme opérée par le nouvel accord tend à assurer la cohérence, la flexibilité et l'efficacité de l'aide communautaire à chaque État et région ACP. Toutefois, avant d'examiner les nouvelles règles qui régissent le nouveau système financier (2), nous allons procéder à un bref aperçu de ce qui était reproché à l'ancien système consacré par les Conventions de Lomé (1).

1) Les insuffisances de l'ancien système financier

La Communauté a mobilisé, dans le cadre des différentes Conventions, des sommes croissantes au profit des États ACP (même si ces derniers les ont toujours jugées insuffisantes). Pourtant, c'est le bilan de leur utilisation qui fit l'objet de critiques vigoureuses et convergentes.

Ā propos justement de cette coopération financière, le Livre Vert[313] indiquait déjà que l'Union européenne devrait revoir fondamentalement les modalités pratiques de sa coopération, en évoluant vers un partenariat plus « responsable », tenant ainsi compte de l'exigence accrue d'efficacité et la prise en compte des niveaux de développement sensiblement différents auxquels sont arrivés certains pays ACP.

[312] Rapport de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie des 5-8 juillet 2011, *op.cit*. p.13
[313] Le Courrier ACP-UE, n° 162, mars-avril 1997, p.16

Pour répondre aux besoins de développement des pays ACP, le dispositif prévu par les Conventions de Lomé reposait sur des instruments diversifiés, et toujours plus nombreux. Pire encore, chacun des instruments avait ses propres règles et sa propre logique quant au mode de financement. C'est ainsi qu'au huitième FED (à la veille de l'Accord de Cotonou), on pouvait distinguer[314] :

- l'aide programmable,

- l'aide non programmable,

- le Stabex,

- le Sysmin,

- l'appui à l'ajustement structurel,

- des sommes prévues au titre de l'allègement de la dette des pays les plus pauvres (initiative PPTE),

- des aides d'urgences et aux réfugiés.

Si ces instruments constituent des dons, et donc non remboursables, ce n'est pas le cas des capitaux à risques mobilisables sous forme de prêts, en général assortis de bonifications d'intérêt et/ou de prises de participation. Ils constituent des ressources du FED, gérés cependant par la BEI. Par ailleurs, cette dernière (la BEI) accordait, de son côté, des prêts sur des ressources propres conformément aux stipulations financières des accords[315].

Cette multiplication des enveloppes au sein du FED engendrait une grande lourdeur et une complexité accrue du système, à tel point que la Commission reconnût, elle-même, que « le système était trop compliqué et fractionné pour ce qui est des objectifs, des instruments, des procédures et des mécanismes institutionnels »[316].

Aussi bien les donateurs que les bénéficiaires s'accordaient à reconnaître les limites du système financier conçu sous Lomé. Pour les pays ACP, la diversité des procédures faisait que rares étaient les États ACP aptes à pleinement tirer parti de toutes les

[314] C. FLAESCH-MOUGIN, Les nouvelles logiques de la coopération financière dans les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : quel partenariat ?, *op.cit*. p.319
[315] *Ibid*. p.320
[316] Commission européenne, La politique de développement de la Communauté, COM (2000) 212 final, p. 15

possibilités offertes. Le dispositif, qui aboutissait par conséquent à ce que les politiques des bénéficiaires soient plus élaborées en fonction des instruments disponibles que de priorités et objectifs stratégiques clairement définis pour leur avenir, devenait contre-productif.

Cette diversité d'instruments, avec leur mode de financement propre, entraînait donc un manque de transparence, et la société civile restait mal informée.

Pour la Communauté, le système était insatisfaisant. Elle estimait que l'affectation prédéterminée des sommes du FED était rigide, rendant ainsi les réorientations (pourtant nécessaires dans un contexte mondial rapidement changeant) difficiles[317].

Il faut cependant signaler que ces divers instruments obéissaient à des logiques propres, mais dans la pratique, des interférences pouvaient être signalées. Ainsi, l'appui à l'ajustement structurel, financé par des ressources affectées à la facilité prévue à cette fin, l'est aussi souvent par le programme indicatif national. Les ressources du Stabex et du Sysmin étaient souvent utilisées pour procéder à des réformes économiques et institutionnelles dans les secteurs affectés par les fluctuations des cours[318].

2) Le nouveau cadre financier

Comme nous l'avons déjà signifié, le nouvel Accord poursuit, dans la réforme de la coopération financière, l'objectif d'assurer une cohérence, une flexibilité et surtout une efficacité de l'aide communautaire.

Quatre grands principes ont donc sous-tendu cette réforme, à savoir la rationalisation des instruments, l'introduction d'une programmation glissante, un nouveau système d'allocation des ressources par pays et une révision dans la nature de l'aide vers davantage d'appuis directs au budget des États partenaires. Et contrairement à l'ancien système, seulement deux instruments ont été retenus au titre du Fonds européen de développement (FED) :

- *l'enveloppe de soutien au développement à long terme* : cet instrument est destiné à l'octroi de subventions en vue du financement des programmes indicatifs nationaux. Il

[317] C. FLAESCH-MOUGIN, Les nouvelles logiques de la coopération financière, *op.cit*. p.320-321
[318] *Ibidem.*

est constitué de dotations non remboursables, et est spécifiquement destiné aux États et à l'appui à la coopération et à l'intégration régionales en faveur d'organisations régionales et autres groupes de pays. Cette enveloppe traduit le souci de rationalisation et de mise en cohérence des instruments, car elle constitue le cadre global de financement pour des opérations qui bénéficiaient de soutiens spécifiques dans l'ancien système[319].

Malgré la nouvelle approche recentrée sur une programmation de caractère pluriannuel, il a néanmoins été nécessaire que des aléas susceptibles d'altérer la réalisation des objectifs fixés soient pris en compte. C'est pour cette raison qu'au sein de cette enveloppe de soutien au développement à long terme, deux allocations ont été dissociées : la première est destinée au soutien macroéconomique, aux politiques sectorielles, aux programmes et projets en appui aux domaines de concentration ; et la seconde doit couvrir les besoins imprévus[320].

- *l'enveloppe destinée à la facilité d'investissement*[321], qui vise à appuyer le développement du secteur privé et des entreprises concurrentielles dans les États ACP, se substitue aux « capitaux à risques ». Pouvant être complétée par les prêts de la BEI, elle offre des modes de financements variés. On y retrouve le prêt ordinaire, la prise de participation, les concours en quasi-fonds propres (selon diverses modalités), l'octroi de garanties pour les investissements privés nationaux ou étrangers. Le but affiché est de pallier les insuffisances du secteur privé, en favorisant le drainage de l'épargne interne et externe au profit des entreprises, et en stimulant le développement des institutions financières et des marchés de capitaux locaux.

On voit alors clairement se concrétiser, avec cette seconde enveloppe, la volonté affichée d'appui aux politiques et stratégies de développement de l'investissement et du secteur privé, et le souci de mobiliser, pour ce faire, tous les acteurs pouvant stimuler l'investissement au niveau des États ACP, de la Communauté et de ses États membres.

---

[319] Certes la ventilation faite au titre de l'aide non programmable a disparu, et des instruments de coopération tels que le Stabex, le Sysmin, l'appui à l'ajustement structurel n'apparaissent plus en tant que tels. Néanmoins ces financements restent évoqués dans l'Accord de partenariat. De ce fait, on peut dire qu'ils n'ont pas pour autant disparu, mais qu'ils sont désormais insérés dans la démarche de programmation.

[320] Entre autres l'atténuation des effets néfastes de l'instabilité des recettes d'exportation, la contribution à des initiatives d'allègement de la dette…

[321] Dite INFAC

La facilité, qui constitue une unité autonome au sein du groupe de la BEI[322], obéit aux règles du marché. Dans ce cadre, toutes les opérations soutenues doivent satisfaire aux exigences de rentabilité, et les interventions de la facilité doivent se faire aux conditions du marché, afin de ne pas créer des distorsions de concurrence[323]. Par ailleurs, la facilité d'investissement[324] est gérée comme un fonds renouvelable, disposant des bénéfices produits par ses opérations, et conçu dans une perspective d'autosuffisance à terme[325].

En somme, la Communauté, par ces divers appuis, ambitionne de permettre l'insertion des États ACP dans l'économie mondiale, et de les pousser vers un fonctionnement concurrentiel. L'enveloppe de soutien aboutira à la création des conditions favorables aux investissements ; la facilité d'investissement doit entraîner la mobilisation des secteurs public et privé, avant d'être progressivement relayée par des capitaux privés. Cette cohérence instaurée dans le système financier se double de subsidiarité. En effet, l'aide financière n'intervient qu'en cas de nécessité. Autrement dit, elle doit répondre à de véritables besoins, et ceci en l'absence d'autres sources de financement. Elle est donc temporaire dans l'attente d'autres sources.

Somme toute, on est en présence d'un système financier refondé pour tenir compte, aussi bien des critiques formulées contre le régime financier de Lomé, que de la nécessité de sortir les pays bénéficiaires de la pauvreté.

B - Le développement social et humain

Constituant l'un des secteurs prioritaires en vue de l'éradication de la pauvreté, nous y verrons que si l'éducation et la santé restent des secteurs particulièrement prioritaires (1), d'autres aspects de ce domaine ne sont pas à négliger (2).

1) L'évolution du concept du développement social et humain

L'accord de partenariat signé à Cotonou en juin 2000 est centré sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du

[322] Les prêts de la BEI et les ressources octroyées par la facilité sont gérées dans le même cadre.
[323] Le taux de prêts ordinaires est fixé par référence à celui de la BEI, les bonifications d'intérêt (de 3% au maximum) ne sont prévues que dans quelques hypothèses.
[324] Initialement dotée de 2 milliards d'euros.
[325] Pour tous ces développements, voir Flaesch-Mougin C., *op.cit.*, pp. 322-326

développement durable[326] (qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs[327]).

Un projet de développement durable devant s'appuyer nécessairement sur un mode de concertation plus abouti entre la collectivité et ses membres, l'Accord de Cotonou, contrairement aux précédentes Conventions, a mis en place un cadre de coopération intégré et opérationnel entre la Communauté, les États membres et les partenaires ACP. Des indicateurs qualitatifs et quantitatifs doivent alors permettre d'évaluer les résultats[328].

Cependant, lors de la révision de 2005, des amendements ont été proposés et adoptés par les partenaires ACP-CE et portant, entre autres, sur les Objectifs du millénaire pour le développement (inclusion d'une référence dans le préambule de l'accord réaffirmant l'engagement des partenaires à l'égard de ces objectifs) et les secteurs sociaux (une référence à la promotion de la lutte contre les maladies liées à la pauvreté et à la protection de la santé sexuelle et reproductive et des droits des femmes dans le cadre des secteurs sociaux)[329].

En effet, les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) sont issus de la Déclaration adoptée en septembre 2000 par 189[330] nations, à l'occasion du Sommet du Millénaire tenu du 6 au 8 septembre au siège de l'ONU à New York. Ils forment un ensemble d'engagements politiques, dont le but est de combattre, pour 2015, les principaux problèmes auxquels font face les pays en développement[331].

La Déclaration comporte huit objectifs principaux qui sont : 1°) Eliminer l'extrême pauvreté et la faim, 2°) Assurer une éducation primaire pour tous, 3°) Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, 4°) Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans, 5°) Améliorer la santé maternelle, 6°) Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies, 7°) Assurer un environnement durable, 8°) Mettre en place un partenariat mondial pour le développement… ; auxquels sont associés des cibles (18 au total)[332]. Les objectifs et les cibles sont interdépendants, et doivent être

[326] Accord de partenariat ACP-CE, signé à Cotonou le 23 juin 2000, *op.cit.*
[327] Rapport Brundtland, 1987, sur http://www.isere-agenda21.fr
[328] Accord de partenariat ACP-CE… révisé le 25 juin 2005, *op.cit.*
[329] Article 25
[330] Dont 147 ont été représentées par leur chef d'État.
[331] Objectifs du Millénaire pour le Développement, sur : www.worldwatercouncil.org
[332] Pour le détail des cibles, voir « L'Accord de partenariat ACP-CE, révisé… », *op.cit*. p. 22 et s.

considérés comme un tout. Par ailleurs, ils constituent un partenariat entre les pays en développement et les pays développés, tous résolus « à créer – tant aux niveaux national que mondial – un climat propice au développement et à l'élimination de la pauvreté »[333].

Déjà dès 1994, au Caire, la Conférence internationale sur la population et le développement s'était penchée sur les questions de population (notamment le ralentissement de la croissance démographique surtout dans les pays les plus pauvres). La Conférence s'était accordée à dire qu'un ralentissement de la croissance démographique ne pouvait se faire sans croissance économique, respect des droits humains et réduction de la pauvreté dans les pays en développement[334].

Il est alors indéniable que des liens existent entre population (surtout les conséquences de la croissance démographique dans les pays pauvres) et pauvreté, et ces liens se retrouvent à deux niveaux : le niveau national ou macro et le niveau individuel ou familial ou micro.

Au niveau national, en effet, la croissance de la population entraîne l'incapacité des autorités publiques à fournir des services de base, à assurer l'enseignement, l'emploi… En plus, les problèmes environnementaux ne sont-ils pas occultés par la dégradation des ressources naturelles. Plus la population est importante, plus elle dépend des ressources naturelles.

Par ailleurs, l'impact est plus fort chez les pauvres qui, en raison du manque d'enseignement, du manque de soins de santé, ont tendance à avoir plus d'enfants.

Au niveau familial, ce sont déjà les parents qui rencontrent beaucoup de difficultés à assurer l'enseignement de tous leurs enfants. Les soins de santé de qualité sont par ailleurs difficiles à fournir déjà à une grande famille, encore moins quand on habite un pays pauvre où les systèmes nationaux sont faibles, et où il n'y a pas d'opportunité d'emploi[335].

Il faut signaler que la tendance est au ralentissement de la croissance démographique ces 40 à 50 dernières années (même si ce n'est pour l'instant qu'un faible ralentissement). Cependant, des projections donnent une population totale (dans un

[333] Déclaration du Millénaire, *op.cit.*
[334] *Le Courrier ACP-UE*, n°199, juillet-août 2003, p. 2
[335] Interview de Thoraya Obaid, Directrice du Fonds des Nations unies pour la population, dans le *Courrier ACP-CE*, n°199, *op.cit.*, p. 2

proche avenir) de 8, voire 9 milliards de personnes ; et l'augmentation la plus importante s'observera dans les pays pauvres, ayant des systèmes faibles, donc incapables d'absorber une telle croissance. Il y a donc lieu, pour un meilleur ralentissement de la croissance démographique, de miser sur la qualité de vie. Ã titre d'exemple, si tous les couples pouvaient avoir accès aux soins de santé génésiques, ils auraient moins d'enfants et la croissance démographique serait encore plus faible[336].

Le financement européen dans ce domaine du développement humain et social, à partir du budget de la CE réservé à cet aspect du développement en 2003-2006, s'élevait à 449,4 millions d'euros[337]. Mais le programme thématique « Investir dans les ressources humaines »[338] couvre la période 2007-2013 et porte sur divers secteurs dans l'optique d'atteindre les objectifs du millénaire pour le développement.

2) Les principaux secteurs d'intervention

Le programme « Investir dans les ressources humaines » soutient des activités relevant de quatre piliers principaux à savoir : (1) la santé pour tous ; (2) l'éducation, la connaissance et les compétences ; (3) l'égalité des genres et (4) d'autres aspects du développement humain et social (emploi et cohésion sociale, jeunesse et enfance, culture). Ces quatre piliers sont essentiellement guidés par l'ambition d'aider les partenaires de la Communauté à atteindre les objectifs du millénaire pour le développement.

Concernant le premier pilier, relatif à la santé, le programme se penche, d'une part, sur la crise des ressources humaines dans le secteur de la santé, qui limite sensiblement la capacité des pays en développement à fournir des services efficaces et suffisants en matière de santé. D'autre part, une lutte sans relâche est menée contre des maladies dues à la pauvreté[339], et qui compromettent gravement les efforts consentis en faveur du développement humain et social.

---

[336] Le Courrier ACP-CE, *ibidem*

[337] La quasi-totalité de ce montant a été allouée à des priorités sanitaires (soit un montant moyen annuel de 108,8 millions euros par an), tandis que 3 millions d'euros par an ont été alloués à l'égalité des sexes entre 2004 et 2006, et 5 millions d'euros à l'éducation.

[338] Programme fondé sur l'article 12 du Règlement (CE) n°1905/2006 du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un Instrument de financement de la coopération au développement, sur http://ec.europa.eu

[339] Tels le VIH/sida, le paludisme et la tuberculose.

Cependant, des programmes et initiatives destinés à améliorer l'accès à la prévention, aux traitements, aux soins et à l'assistance sont aussi financés. En effet, les indicateurs relatifs à l'accès des populations aux services sanitaires démontrent que la situation est alarmante, entre autre, en Afrique sub-saharienne. Cette région qui ne recense que 20% des jeunes enfants du monde, enregistre 50% des décès des jeunes enfants, et près de la moitié des décès maternels dans le monde. Avec l'Asie du Sud, elles sont les régions les plus touchées par le VIH/sida, la malaria et la tuberculose.

Dans le domaine de l'éducation, de la connaissance et des compétences, la promotion d'une instruction primaire de qualité pour tous est privilégiée. Ainsi, l'augmentation du nombre d'inscriptions a été stimulée, et l'égalité d'accès à une inscription primaire de qualité pour les garçons, les filles et les enfants des groupes marginalisés a été encouragée. Par ailleurs, ont été créées des conditions nécessaires à l'amélioration de l'accès à la formation professionnelle et au renforcement des compétences.

Contrairement au secteur de la santé, les développements dans ce domaine sont plus positifs. Les taux de scolarisation nets dans l'éducation primaire ont considérablement augmenté (de plus de 80% dans le monde en développement)[340]. Mais des efforts restent surtout à faire en Afrique sub-saharienne, d'autant plus que dans de nombreux pays de cette région, moins de la moitié des enfants en âge de fréquenter l'école primaire sont encore scolarisés.

Signalons toutefois que l'augmentation globale du nombre d'enfants scolarisés dans le cycle primaire n'est pas répartie de manière égale entre les populations urbaine et rurale et entre les garçons et les filles.

L'égalité des genres, quant à elle, se concentre, d'une part, sur l'émancipation des femmes et sur l'amélioration du niveau d'alphabétisation des femmes adultes. Elle vient en outre compléter les activités menées dans les autres domaines où les questions et préoccupations relatives aux genres font partie de l'action thématique pertinente.

Ainsi, l'objectif est aussi de garantir que les défenseurs de l'égalité des genres aient leur mot à dire dans l'élaboration des programmes de développement, et soient progressivement impliqués dans le processus d'établissement du budget et le processus décisionnel.

[340] Cependant ce pourcentage varie entre 95% en Amérique latine et les Caraïbes, 64% en Afrique sub-saharienne.

Enfin, le quatrième pilier couvre les progrès en matière d'emploi, de travail décent et de cohésion sociale dans les pays partenaires de la CE ; et se destine à encourager les actions et initiatives en faveur de la jeunesse, des droits de l'enfant et de la prévention de toute forme de travail, de traite et d'exploitation des enfants et de violence à leur égard. Le soutien en faveur d'activités de protection et de promotion de la diversité culturelle est assuré au sein de ce programme[341].

En résumé, une mauvaise santé, le manque de possibilité de bénéficier d'une éducation de qualité et l'inégalité entre les genres sont autant de signes de pauvreté touchant un grand nombre de pays en développement. L'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud donnent les chiffres les plus préoccupants.

Par ailleurs, dans la plupart de ces pays en développement, la majorité de la population occupe des emplois très peu rémunérés. Le sous-emploi et le nombre croissant d'actifs pauvres, surtout parmi les femmes et les jeunes, en plus du travail des enfants, sont les principaux défis auxquels sont confrontés les pays en voie de développement.

La couverture sociale pour beaucoup de travailleurs (aussi bien des hommes que des femmes) dans ces pays est très maigre, voire inexistante, et ces derniers sont incapables de gagner suffisamment pour sortir de la pauvreté.

Le Togo, pays pauvre de l'Afrique de l'Ouest, ne constitue pas une exception à cette situation de pauvreté qui sévit dans les pays en développement. Cependant, il connaîtra une crise économique sans précédent, suite à des sanctions infligées par l'Union européenne pour punir le régime dictatorial qui le dirige.

[341] Pour tous ces détails, voir : « Investir dans les ressources humaines, Document de stratégie pour le programme thématique 2007-2013 », sur http://ec.europa.eu

TITRE II- LE TOGO ET LES SANCTIONS ÉCONOMIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE

Deux principales phases ont caractérisé la tension politique entre l'Union européenne et le gouvernement togolais, autour des questions du respect des droits de l'homme et des principes démocratiques. Déjà en 1992, pour violations graves des droits de l'homme perpétrées par les forces de l'ordre sous contrôle du Général Eyadéma, l'Union européenne a été amenée à prendre des mesures restrictives quant à l'aide économique octroyée à l'État togolais.

Par la suite, en 1998, la Communauté européenne a été contrainte de conclure à un constat de déficit démocratique au Togo, suite aux nombreuses irrégularités avérées lors des élections présidentielles courant juin de cette année. En effet, le processus électoral n'a pas abouti quand le Général Eyadéma fut déclaré vainqueur.

On y voit clairement le principal, ou plutôt les principaux responsables de la situation politique délétère qui régnait au Togo. D'un côté, un peuple épuisé par deux décennies de dictature sanglante, et partant en quête de liberté, et de l'autre, un régime qui s'appuie sur les forces armées pour pérenniser son existence.

En dépit de ce constat pour le moins évident, force est de constater que les sanctions européennes ont plutôt été générales, atteignant toutes les couches de la société, et même les plus vulnérables. Ces mesures prises par l'Union européenne contre le régime Eyadéma ont consisté en des sanctions essentiellement économiques, avec, par voie de conséquence, des effets sociaux extrêmement graves.

Ce furent essentiellement plusieurs avantages financiers issus des acquis de Lomé qui furent supprimés. D'une part en effet, les aides non programmables destinées à assurer un certain niveau de ressources tirées des recettes d'exportation disparaissent, privant surtout les producteurs locaux des maigres ressources que l'État aimait volontiers leur accorder sur cette base. D'autre part, l'économie togolaise dans son ensemble pâtit sérieusement de la suspension de l'essentiel de l'aide programmable, même si l'on doit avouer que certaines activités ont été poursuivies, malgré la suspension de la coopération.

Et même si l'économie togolaise a procédé à certains réajustements internes, les impacts sociaux de cette suspension furent considérables, en l'occurrence dans les domaines social et humain.

Le processus de reprise de la coopération ne fut réellement mis en place, entre l'Union européenne, le gouvernement togolais et l'opposition politique au Togo, que suite au décès du Général Eyadéma. Mais ce processus aura seulement été exécuté dans la précipitation, et donc bâclé. Ceci ne donna pas toutes les garanties d'une réelle mise en marche de la démocratie dans le pays, même s'il aboutit à la reprise de la coopération en 2007, après quinze années de sanctions.

Néanmoins, l'état des lieux à la reprise de la coopération dresse une situation chaotique, surtout plus pour le peuple que pour les dirigeants responsables (qui s'en sortent impunis), et il faudrait beaucoup d'années et beaucoup d'efforts et sacrifices pour arriver à redresser le pays.

C'est ainsi que dans les lignes qui suivent, le bras de fer entre l'Union européenne et le gouvernement de Lomé sur les questions du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme (Chapitre I), et les retombées de la crise collectivement subies au Togo (Chapitre II) constitueront, dans ce titre, les principaux axes de nos développements.

CHAPITRE I- DES SANCTIONS ÉCONOMIQUES SUITE AU NON RESPECT DES PRINCIPES DÉMOCRATIQUES ET DROITS DE L'HOMME

Le régime du Général Eyadéma n'a pas été épargné par le « Vent de l'Est ». Les revendications démocratiques du peuple togolais ont débouché sur une Conférence Nationale Souveraine, qui mit en place de nouvelles institutions, et dépouilla le président Eyadéma GNASSINGBE de l'ensemble de ses pouvoirs. La transition mise en place devrait, au bout de quelques mois avec les élections présidentielles, consacrer la fin définitive du règne Eyadéma. Ce dernier cependant, avec l'aide de son armée toujours acquise à sa cause, entreprit la reconquête du pouvoir.

Cette reconquête ne fut pas réalisée conformément aux principes mis en place par les Conventions UE-ACP, pendant longtemps signées dans la capitale togolaise. Ceci justifia des sanctions de l'Union européenne. Ainsi, de 1992 à 2007, le Togo a connu des sanctions qui, le moins qu'on puisse dire, n'ont pas été ciblées.

Des sanctions inappropriées au regard de la situation politique du Togo (Section I) ont, de toute évidence, manqué leurs cibles. Ceci amena l'Union européenne à composer avec des exigences du régime, dans un processus (de reprise de la coopération) qui s'est plutôt présenté comme une volonté d'abroger les souffrances de la société civile togolaise (Section II).

SECTION I – DES SANCTIONS INAPPROPRIÉES AU REGARD DE LA SITUATION POLITIQUE DU PAYS

Ā plusieurs reprises en moins de dix ans (1991-1998), l'Union européenne a prononcé des sanctions contre le Togo dans les cadres, non seulement de la Convention Lomé IV révisée, mais également de l'Accord de Cotonou. Ces sanctions furent consécutives aux multiples violations des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit auxquelles s'était livré le gouvernement du Général Eyadéma. C'est dire en fait que ce furent plus les dirigeants que le peuple togolais qui étaient les cibles desdites sanctions.

Cependant, il n'en demeure pas moins que ces sanctions n'avaient pas atteint leurs cibles. C'est ce que nous allons essayer de démontrer dans nos développements, en soulignant la mauvaise appréciation faite par l'Union européenne de la situation politique au Togo (§2), après avoir évoqué les raisons avancées par cette dernière au soutien de ses sanctions (§1).

§1 - Les raisons avancées par l'Union européenne au soutien des sanctions

Une brève présentation du régime du Général Eyadéma n'est pas ici sans intérêt, en ce sens qu'elle nous permettra, d'une part, de nous rendre exactement compte de ce que représentait ce régime pour le commun des togolais (A), et d'autre part, de justifier à suffisance les sanctions de la part de l'Europe (B).

A- La situation politique au Togo à la veille des sanctions

Le régime Eyadéma fut, sans conteste, un solide régime dictatorial[342] (1), qui a su, non seulement résister (naturellement avec l'aide de pays amis) aux multiples tentatives de déstabilisation qu'il a connues, mais aussi au mouvement de démocratisation qu'a connu le monde entier (2).

1) Une dictature solidement enracinée…

Depuis 1963, année de l'assassinat du premier Président Togolais Sylvanus OLYMPIO, le Sergent Etienne GNASSINGBE, qui devient bientôt général, n'a quitté la scène politique[343] qu'en 2005, année de son décès. Durant ses trente-huit années de pouvoir (1967-2005), deux thèmes ressortent essentiellement de son idéologie[344] : la lutte anti-impérialiste dans une dynamique de réconciliation nationale et la promotion d'une

[342] La dictature se définit comme « un régime arbitraire et coercitif, incompatible avec la liberté politique, le gouvernement constitutionnel et le principe de l'égalité devant la loi ». Voir Hatier, *Dictionnaire de la pensée politique*, Bremond, le 20/01/1997, 854 pages.
[343] Il n'a cependant pris le pouvoir qu'en 1967 après une deuxième intervention de l'Armée togolaise pour renverser le régime en place.
[344] Du moins en considérant les discours tenus, même si tout le monde sait qu'entre les discours et les actes, il peut exister un grand fossé.

authenticité culturelle[345]. Cependant, pour ceux qui connaissent bien le Togo, l'Éyadémaïsme se résumait plutôt en : « une armée bien docile qui monopolise tous les pouvoirs entre les mains d'un dictateur, par le biais d'un parti unique ». Et pour que cela prît forme, il fallait organiser un redoutable système de répression.

Le décret pris par le chef de l'État, le 13 mai 1967[346], interdisait tous les partis politiques existants et tous les regroupements qui leur sont affiliés. Ce fut la fin de la démocratie au Togo, ponctuée par la création, en novembre 1969, du Rassemblement du peuple togolais (RPT). Déjà avant la création de ce parti, le Général, chef de l'État, agissait au titre d'un exécutif aux pouvoirs larges et étendus, accaparant en outre ceux du législatif. Mais la création du Rassemblement du peuple togolais (RPT, parti désormais unique au Togo) élargit encore plus les pouvoirs du Général Eyadéma dans le domaine politique[347].

Aux côtés donc d'un chef d'État aux pouvoirs politiques extrêmement élargis, fut dressée une armée prête à tout pour maintenir son général au pouvoir. En effet, « tout le monde sait au Togo que le Général Eyadéma, bien cramponné au pouvoir, ne le quittera pas de si tôt[348] … l'armée est bien attelée au pouvoir et est plus que jamais partout présente par son rôle et son emprise sur la vie politique et quotidienne et ce, malgré les apparences »[349]. L'armée devint incontournable dans la vie politique et administrative du Togo[350]. Des militaires exercèrent des contrôles dans les services de l'État, par des visites inopinées en vue de surprendre des fonctionnaires et les agents en situation irrégulière[351].

---

[345] Un exemple concret de cette dernière fut le cas des prénoms authentiques où le président, en février 1974, décida d'abandonner son prénom importé « Etienne ». C'est ainsi que tous les documents togolais comportant des prénoms importés furent caduques. Obligation fut imposée de refaire les actes de naissance et ne mentionner que des prénoms togolais. Voir C. TOULABOR, Le Togo sous Eyadéma, *op.cit*. p.174

[346] Décret n° 67-111 du 13 mai 1967, J.O.R.T., 1967, p. 276

[347] Comme président fondateur de son parti, il en contrôla seul tout l'appareil puisqu'il assuma l'administration générale, après le congrès de novembre 1971 qui vit l'éviction du secrétaire général du parti M. Edem Edouard KODJO. Il avait donc le pouvoir discrétionnaire de convoquer les instances supérieures du parti, avec une mainmise totale sur l'appareil du mouvement, et les réunions dépendaient uniquement de son bon vouloir. Il contrôlait directement le processus de désignation des membres des instances dirigeantes.

[348] Ā propos des deux fois (1971 et 1976) où le chef d'Etat-major a manifesté son intention de remettre le pouvoir aux civils, idée à laquelle il renonça suite aux manifestations populaires « spontanées ». Ce qui releva bien sûr d'un chantage politique. Voir C. TOULABOR, « *Le thèse pouvoir politique au Togo : Processus de contrôle et légitimation* », Thèse pour le doctorat de Troisième cycle, sous la direction de Jean LECA, Institut d'Etudes Politiques de Paris, juin 1985, p. 89

[349] Une des apparences est la présence majoritaire de civils au gouvernement.

[350] Nomination d'officiers à des postes civils

[351] C'est ainsi que le Général Eyadéma a eu à sanctionner de façon spectaculaire les fonctionnaires pris en flagrant délit d'absentéisme.

Mais si l'armée a sa mainmise sur la vie politique et administrative du pays, ce fut surtout dans la répression de l'opposition au régime qu'elle s'illustra. Déjà mieux équipés et mieux structurés[352] que sous les (deux) anciens régimes, les éléments des Forces armées togolaises (FAT) et de la gendarmerie nationale eurent de quoi impressionner le petit peuple togolais lors des grandes parades qui ponctuaient les fêtes nationales. Ces dernières, au-delà du côté festif, ne sont en réalité que des démonstrations de leur force et de leur puissance dissuasives. Comme méthode de répression, l'armée utilise la torture à l'intérieur des frontières togolaises[353]. Néanmoins, il existe des corps spécialisés au sein de cette armée, qui s'illustrent surtout à l'extérieur du Togo où ils sont chargés de kidnapper des opposants ou présumés tels[354].

La répression politique au Togo est essentiellement d'origine militaire. Comme au sein du système politique, l'armée constitue le noyau dur du dispositif répressif[355]. Cette répression frappe indistinctement tous les milieux sociaux, les deux sexes et tous les âges… et est bien soutenue par un réseau diffus de délateurs anonymes difficiles à cerner, faisant donc la force du dispositif répressif.

Mais alors cette coopération militaire qui a toujours existé entre le Togo et la France, étaient-ce là les principales orientations ? Parfaire une armée bien dressée contre son peuple ? N'exister que pour assurer le maintien du Général au pouvoir[356] ? Dans tous les cas, l'objectif prioritaire de cette coopération militaire est loin d'inculquer aux militaires togolais les notions de respect de la personne humaine. Ainsi, le paradoxe a voulu qu'au Togo, l'armée existe pour défendre plutôt le président que le peuple face à celui-ci.

Par ailleurs, le Général Eyadéma s'était toujours donné, sur le plan international, une image d'homme de paix et évitant à tout prix la guerre. Ce qui était en contradiction par

---

352 Et en plus ils sont harmonieusement répartis sur le territoire national.

353 Certains des camps militaires sont renommés au Togo dans la torture et la répression. En effet, au Togo, si la Police se livre à des passages à tabac sommaires dans les commissariats, en revanche, c'est l'armée qui a principalement autorité dans le système de répression et de la torture

354 Confère « L'Etat kidnappeur », Le Monde, 10 octobre 1979, p.93

355 L'armée a, certes, recours parfois au service de la Police, de la gendarmerie et des civils. Mais les tortionnaires patentés du régime sont tous des officiers, ce qui donne tout son sens à la coopération Togo-Corée du Nord. Voir thèse de C. TOULABOR, op.cit. p. 166

356 N'a-t-on pas vu un officier français (le colonel Didier LEDOUX) menacer, après avoir été pris en photo en août 2010, des reporters togolais qui couvraient des manifestations. Se présentant comme conseiller spécial du chef d'Etat major, il a menacé d'appeler le Régiment commando de la garde présidentielle (RCGP, les fameux Bérets verts) « pour foutre un peu d'ordre dedans ». Voir : *FRANCAFRIQUE- Quand un militaire français menace un journaliste togolais*, www.lemonde.fr

rapport aux investissements croissants en direction de l'armée, ainsi que l'effectif considérable au fil des années. En effet, s'il est évident que ces investissements n'étaient pas pour se prémunir d'un conflit international, la question reste alors à quoi se préparait-il, si ce n'est une attaque, ou plutôt une répression sur le plan interne ? Une « grande Armée » pour la « Suisse de l'Afrique », n'est-ce pas un peu contradictoire ?

C'est alors dans cette atmosphère que le peuple togolais va s'engager dans une lutte de libération, qui débute au lendemain de la chute du Mur de Berlin et de la dislocation de l'ancienne Union des Républiques Socialistes Soviétiques, mouvement plus connu en Afrique sous l'appellation de « Vent de l'Est ».

2) … Résistant au choc du « Vent de l'Est »

Tout a commencé le 5 octobre 1990, une date qui restera dans la mémoire du peuple togolais, puisqu'elle marqua le début d'une prise de conscience. Le jour où le peuple togolais brava toute la peur, tout le système répressif du Général Eyadéma et son armée pour dire non après vingt-trois ans de dictature.

Le 5 octobre, se déroulait donc le procès de deux détenus togolais (LOGLO et DOSSOUVI), accusés d'avoir distribué des tracts hostiles au régime d'Eyadéma. Des jeunes togolais et une partie du public qui assistait au procès furent brutalement dispersés sur ordre du président de la Cour. Ces jeunes ne se firent pas prier pour se révolter. Ils manifestèrent leur colère en saccageant et en incendiant certains symboles du pouvoir (véhicules administratifs, commissariats…)[357], un comportement que personne ne pouvait attendre d'un peuple qui jusque là excellait plutôt dans la résignation pour certains, et la docilité pour d'autres. Et même si l'armée, qui régentait la vie politique du pays, déploya un dispositif impressionnant[358] en vue de mater le soulèvement populaire, le mouvement enclenché ne s'arrêta point.

Les revendications populaires en faveur de la démocratie avaient donc abouti à l'organisation d'une Conférence nationale dotée de pleins pouvoirs (juillet-août 1991), et bénéficiant du soutien très actif des ambassadeurs occidentaux. Cette Conférence

[357] Voir : « 5 octobre 1990, 5 octobre 2006, 16 ans de lutte : Qu'avons-nous obtenu ? », *Le Républicain*, N° 049 du 03 octobre 2006, sur http://www.icilome.com

[358] Ā ce propos, Jeune Afrique avait écrit dans sa livraison du 10 au 16 octobre 1990 : « … un hélicoptère de l'armée participe à la répression en survolant régulièrement la foule ».

nationale, qui s'acheva par l'élection d'un Premier ministre et d'un gouvernement démocrates, ne laissa apparemment au président de la République que des fonctions honorifiques :

« La Conférence Nationale a adopté

Le Président de la République promulgue l'acte dont la teneur suit :

M. Kokou Joseph KOFFIGOH est élu Premier Ministre du Gouvernement de transition à l'unanimité des voix au second tour

M. Kokou Joseph KOFFIGOH est appelé à constituer conformément à l'article 34 de la loi constitutionnelle organisant les pouvoirs durant la période transitoire, le gouvernement de transition

Le présent acte sera publié au Journal officiel et exécuté comme Loi de la République »[359].

Nul n'aurait pensé, quelques années plus tôt, que le tout-puissant Président de la République du Togo, le "Timonier national", le "Guide éclairé" pouvait partager son pouvoir acquis dans le sang. Mais ce fut chose faite, et pendant un certain temps, les Togolais ont pu décider des affaires de la cité en l'absence d'Eyadéma. Même l'opposition togolaise a cru, dès lors, enterrer le régime Eyadéma, et pensait déjà à la répartition des postes après l'élection présidentielle que devraient organiser le Premier ministre et son gouvernement de transition.

Cependant, il faut croire que cette quasi absence du Général Eyadéma de la vie politique, pour ce laps de temps, lui a permis de construire une stratégie pour la reprise du pouvoir. En effet, il gardait (de fait) malgré tout le contrôle de son armée, armée qu'il avait développée avec le plus grand soin (et méthodiquement « ethnicisée ») pendant un règne de deux décennies et demie[360].

Le régime dictatorial a, bien entendu, accepté les transformations à lui imposées par la Conférence nationale souveraine. Mais le naturel revient vite au galop, et le processus de démocratisation en pâtit. La situation politique s'est trouvée bloquée, et les risques de dérapages aggravés. Les attentats mortels se sont multipliés contre les leaders de

[359] La Conférence Nationale Souveraine débuta le 8 juillet 1991 et dura 52 jours. Elle suspendit la Constitution du 9 janvier 1980, dissolvait l'Assemblée nationale et le gouvernement et élut le Haut conseil de la République (HCR) qui joua le rôle du Parlement pendant la période transitoire. Elle mit en outre en place une commission constitutionnelle, chargée de l'élaboration d'une nouvelle Constitution.
[360] Voir Kodjo Koffi, op.cit. p.64

l'opposition. L'armée a ouvertement mené des coups de forces[361] qui ont abouti, en décembre 1991, au siège de la primature[362] où cette dernière fut prise d'assaut. Après un combat meurtrier avec les gardes du Premier ministre, ce dernier est arrêté par les éléments du Général Eyadéma. Ce dernier impose au Premier ministre sa propre vision des choses comme il voulut les voir se passer au Togo.

C'est l'échec de la transition démocratique et un retour au système dictatorial du Général Eyadéma. Et la suite des événements justifie les deux sanctions de l'Union européenne contre le Togo.

B - Les justifications des sanctions économiques de l'Union européenne

Quand se pose la question de la crise togolaise, des sanctions économiques de l'Union européenne contre le gouvernement togolais, il faut toujours avoir à l'esprit les actes de récidive dont ce dernier s'est rendu coupable. Par deux fois, le régime de Lomé a "ouvertement" méconnu les principes consacrés par les conventions.

1) Les violations des droits de l'homme et la première sanction

La période 1991-1993 a connu les véritables premières sanctions des pays de l'Union européenne contre le pouvoir du Général Eyadéma GNASSINGBE. Le 11 février 1993 en effet, la France décida de rompre sa coopération avec le Togo (comme l'a fait l'Allemagne en janvier 1992 suite à l'attaque de la primature), et punir ainsi le président Eyadéma[363].

En effet, les démocrates furent obligés de concéder à des gouvernements d'union nationale successifs, où le président (qui au lendemain de la Conférence nationale n'avait que des fonctions honorifiques) reprenait à chaque fois plus de poids. Ā un moment, il parut évident au peuple togolais que le président n'accepterait d'élections que celles qu'il serait sûr de gagner, ou du moins des élections suffisamment contrôlées

[361] D'une part, pour occuper les points stratégiques de la capitale (La radio, la télévision), d'autre part pour séquestrer et molester les membres du Haut Conseil de la République.
[362] Le siège du Premier ministre
[363] La RFA avait rompu sa coopération dès les premiers coups de feu de l'assaut contre le siège de la Primature, en décembre 1991. La coopération allemande était de l'ordre d'un milliard de francs CFA à l'époque (20 millions de francs français), contre environs 10 milliards venant de l'aide française : voir Kodjo KOFFI, « Togo : les deux ruptures de la coopération (1993 et 1998) », *Afrique contemporaine*, N°189, 1er trimestre, 1999, p. 64

pour qu'il soit sûr de gagner. Ce fut dans ce contexte que les Togolais se lancèrent dans une nouvelle phase de lutte (avec une grève générale illimitée et des manifestations) face à un camp présidentiel qui préféra jouer de la force pour essayer de rétablir son pouvoir au plus vite.

La France et l'Allemagne tentèrent une médiation conjointe, et le 25 janvier 1993, les deux ministres de la coopération, Marcel DEBARGE et Helmut SCHÄFER, se rendirent à Lomé. C'est pour accueillir ces deux ministres, qu'elle croyait les messagers de sa délivrance, que la foule se pressa au centre ville pour les fêter, le front ceint d'un tissu blanc en signe de joie et de paix. Et alors que la manifestation se déroulait de façon pacifique, l'armée ouvrit le feu à la mitrailleuse à bout portant[364].

Cinq jours plus tard, ce sont ses troupes de choc que le pouvoir togolais lâcha, et qui vinrent mitrailler méthodiquement les quartiers orientaux de la ville (considérés fiefs de l'opposition), provoquant ainsi un considérable exode vers le Bénin et le Ghana voisins.

Toujours de concert, Bonn et Paris organisèrent, à Colmar le 8 février 1993, des pourparlers entre représentants de la mouvance présidentielle et leaders démocrates. Les premiers furent hostiles à toute concession[365]. Ils réaffirmèrent la « souveraineté du Togo » pour refuser les « ingérences extérieures »[366]. L'échec total de ces pourparlers contraignit Paris, le 11 février, à rompre sa coopération avec le Togo.

Les coopérants[367] furent donc sommés de rentrer en France avant la fin mars, et tous les programmes furent interrompus, excepté la présence d'une dizaine de médecins dans les hôpitaux, qui restèrent, à titre humanitaire, jusqu'à la fin de leur contrat. Le Centre culturel français de Lomé, abritant la plus riche et la plus fréquentée bibliothèque de la ville, fut fermé. L'Office de la recherche scientifique et technique d'Outre-mer (ORSTOM), jouissant d'une certaine autonomie, put maintenir son centre en veilleuse avec quelques chercheurs qui réussirent à continuer encore quelque temps leurs travaux. Il dut finalement fermer au début de l'année 1994. Tous les financements furent

[364] Il n'a pas été possible de savoir combien de victimes il y eut étant donné que des camions militaires ont ramassé tout de suite les corps qui jonchaient le sol.
[365] Ils avaient la ferme conviction que leur camp pourrait l'emporter par la force.
[366] J. DEGLI, *Togo, la tragédie africaine*, ENS, Paris, 1997, p. 188
[367] Environ 110 cadres techniques et enseignants, et une quinzaine de chercheurs de l'Office de le recherche scientifique et technique outre-mer (ORSTOM), ainsi que les 50 officiers et sous-officiers affectés au sein de l'armée togolaise.

arrêtés, et il fallut, non seulement rendre l'argent non encore dépensé, mais aussi restituer les équipements et les véhicules qui avaient été achetés sur ces crédits[368].

Avec l'Union européenne, la suspension proprement dite de la coopération n'est intervenue qu'en janvier 1993, après la répression dans le sang de la manifestation sus-évoquée. Mais elle a été progressivement reprise en novembre 1994, après des élections législatives gagnées par l'opposition. Cependant, avant cette rupture de la coopération, la Communauté a réagi à plusieurs reprises avec des messages de condamnation suite aux violations de droits de l'homme perpétrées par les forces de l'ordre[369].

Ce qu'il y a lieu de souligner, c'est qu'aucun texte conventionnel ne prévoyait à l'époque les sanctions prises par l'Allemagne, la France ainsi que l'Union européenne. Rappelons que la première Convention à prévoir des sanctions en cas de non exécution des engagements est la Convention Lomé IV bis de 1995. La Convention alors en vigueur au moment de ces sanctions est celle de Lomé IV signée en 1989. Or et comme nous l'avons déjà vu, c'est dans cette Convention, en l'occurrence dans ses préambule et article 5, que les dispositions relatives aux droits de l'homme furent substantielles. Cependant, aucune procédure de sanction ne fut encore instaurée en cas de manquement.

Le gouvernement togolais aurait donc pu se prévaloir de la Convention en sollicitant une application stricte, et partant dénoncer l'absence de base légale aux décisions de l'Union européenne et de ses États membres. Il s'en était abstenu et nous comprenons aisément pourquoi. En effet, il serait difficile d'exiger à l'autre partie (l'Union européenne) une stricte application d'un texte que l'on a violé à plusieurs reprises.

Par ailleurs, la Convention Lomé IV ne prévoyait, certes pas de sanctions en cas de manquement aux engagements pris. Cependant, il y a lieu de signaler les antécédents de rupture de coopération avec certains pays en développement sur précisément cette base de violations graves des droits de l'homme[370].

---

[368] Voir K. KOFFI, « Togo : les deux ruptures de la coopération (1993 et 1998) », *op.cit*. pp. 65-66

[369] Comme, entre autres, l'appel de la Communauté européenne lancé en faveur de la poursuite du processus démocratique sur la base du dialogue. Voir P. SEBAHRA, « La coopération politique entre l'UE et les Etats ACP : bilan des politiques et des pratiques sous les 4 conventions de Lomé (1975-1998), sur : http://www.ecdpm.org

[370] Le Soudan fut, en mars 1990 suspendu par la Communauté européenne, au motif de violation des droits de l'homme, Haïti en octobre 1991 après le renversement du président ARISTIDE, élu démocratiquement.

Pour la première fois, cette Convention a établi un lien entre droit de l'homme et développement. Il serait dès lors inconcevable de continuer à bénéficier de l'aide au développement pour un pays qui méconnait gravement les droits de l'homme. Et encore moins de la part de pays qui, quelques mois plus tôt, signèrent le traité de Maastricht qui redéfinit les relations extérieures de l'Union européenne, et dont le nouveau titre « coopération au développement » influencera la révision à mi-parcours de Lomé IV.

2) Le déficit démocratique et la seconde sanction

La capitale du Togo a toujours abrité les cérémonies de signatures entre États partenaires des différentes Conventions depuis 1975. Cependant, l'ironie du sort a voulu que ce soit ce pays qui fît, pour la première fois, les frais de la première procédure de sanction instituée par ladite convention[371].

En effet, le 25 août 1993[372], Eyadéma GNASSINGBE a été réélu dans un contexte d'abstention massive[373] de tout l'électorat, même si les chiffres officiels faisaient état d'une élection avec 96% des voix, et un taux de participation de 36%. Le mandat arrivait donc à échéance en 1998, et la nouvelle élection fut organisée avec un peu d'avance, au mois de juin[374].

Il est important, pour bien cerner la situation, de voir comment ce processus s'est déroulé du côté des quatre grands principaux acteurs. D'abord, la délégation de la Commission européenne au Togo s'était beaucoup investie dans la préparation de cette élection, dont elle finança de nombreux aspects, notamment la formation de 500

[371] Nous avons déjà évoqué dans notre premier chapitre la procédure de sanction de l'article 366 bis, insérée dans la Convention Lomé IV lors de la révision de 1995. Nul n'aurait imaginé l'application d'une telle mesure au Togo (autrefois qualifié de « Suisse de l'Afrique » et dont le président Eyadéma GNASSINGBE affichait, surtout sur le plan international, l'une image d'un homme de paix et de grande sagesse).

[372] Soit 45 jours après l' « Accord de Ouagadougou » signé entre la délégation présidentielle et le gouvernement togolais d'une part et le Collectif du Collectif de l'opposition démocratique (COD), accord survenu suite à la médiation officielle du président burkinabè B. COMPAORE avec la participation de représentants français et allemands.

[373] Trois jours avant le scrutin du 25 août 1993, le Collectif de l'opposition démocratique (COD) annonçait le retrait de son candidat, dénonçant les conditions de préparation de l'élection. Les observateurs (allemands, américains et canadiens) dénonçant les conditions d'organisation des élections ont dû interrompre leur mission d'observation face au refus du général Eyadéma de reporter le scrutin de plusieurs jours. Voir : *L'observation des processus électoraux : enseignements de l'élection présidentielle au Togo (août 1993)*, http://www.politique-africaine.com

[374] Rappelons que le régime était alors maître de l'appareil gouvernemental et des diverses instances constitutionnelles (Cour suprême, Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication, Commission électorale nationale …) et se savait donc en position de force.

observateurs chargés de veiller à la bonne tenue des procédures électorales. Elle y a investi environ 1,2 milliard de franc CFA (soit près de 2 millions d'euros).

Par ailleurs, après de longs débats internes, les principaux partis politiques décidèrent de se lancer dans la bataille, et de présenter la candidature de leurs leaders respectifs, cette fois chacun pour soi[375]. Ils s'affichaient plutôt comme une diversité d'options face à l'unique adversaire : la dictature en face[376].

Du côté de la population, ce fut au départ un désintérêt à l'égard d'une élection réputée gagnée d'avance par le président, et bien peu de jeunes s'étaient fait inscrire lors des révisions des listes électorales. Mais progressivement, les Togolais se sont pris au jeu et ont commencé à y croire.

Enfin, du côté du Général Eyadéma, ce dernier s'est fait prendre à son jeu par excès de naïveté. En effet, après l'élection contestée de 1993, pour se refaire une nouvelle image, il fut souvent organisé des marches de soutien. Des foules se pressaient quotidiennement au siège de la Présidence, où l'on distribua énormément d'argent, par brassées de billets. Ce fut, peut être, dans un premier temps pour faire croire à l'opinion internationale que le Général Eyadéma jouirait d'une popularité à l'intérieur du pays. Sauf qu'il a fini par y croire aussi à un moment donné[377], et fit campagne, tenant même des meetings dans plusieurs villes.

Au soir du dimanche 21 juin[378], le dépouillement commença avec les cinq arrondissements électoraux de Lomé. Les résultats du premier arrondissement (le centre-ville) donnaient 5,8% des suffrages à Eyadéma GNASSINGBE et 87,3% à Gilchrist OLYMPIO. Ceux du quatrième arrondissement (les quartiers sud-ouest de la ville) ont confirmé l'avance de Gilchrist OLYMPIO avec 85,8% contre 6,6% pour le Général

[375] En 1993, les partis « radicaux » avaient refusé de participer, et les « modérés » s'étaient regroupés derrière la candidature d'Edem KODJO qui se retira à la dernière minute.
[376] Se portèrent donc candidats : Me Yaovi AGBOYOBOR du Comité d'action pour le renouveau (CAR), le professeur Léopold GNININVI de la Convention démocratique des peuples africains (CDPA), Gilchrist OLYMPIO de l'Union des forces du changement (UFC), fils du premier président de la République assassiné par le général Eyadéma, Zarifou AYEVA du Parti démocratique pour le renouveau (PDR).
[377] Même s'il a pris certaines précautions : la récusation en bloc des 500 observateurs formés aux frais de l'Union européenne peu avant le jour du scrutin pour *a priori* défaut d'impartialité, la limitation de l'accès aux urnes à certaines populations jugées proches de l'opposition, le refus de nombreuses demandes de carte électorale, l'ouverture de beaucoup de bureaux de vote qu'en fin de journée…
[378] Si on en croit une dépêche de l'Agence France-Presse, le scrutin s'est globalement déroulé « dans le calme et sans incident majeur » (même si dans certains quartiers les urnes furent récupérées après le vote par des militaires. Des témoins affirment que ces derniers seraient allés en bruler le contenu pour le remplacer par des bulletins leur convenant davantage) : Kodjo KOFFI, Togo : les deux ruptures de la coopération…, *op.cit*. pp.69-70

Eyadéma. Ce fut à partir de ce moment que le dépouillement fut interrompu, les urnes des autres arrondissements stockés à la mairie, et leur ouverture interdite. Les observateurs européens vinrent camper auprès d'elles pour tenter d'empêcher la fraude. Ils furent malheureusement délogés *manu militari* par les gendarmes[379].

Le lendemain des élections, la Commission électorale nationale se retrouva dans l'impossibilité de publier les résultats[380]. Invoquant par la suite des pressions, des intimidations et des menaces réelles, les membres de la Commission démissionnèrent. Une heure après cette démission, le Général Séyi MEMENE, ministre de l'intérieur et de la sécurité, affirmait que c'était désormais à lui qu'il revenait de « communiquer les résultats à la Cour constitutionnelle ». Il proclama ainsi le candidat Eyadéma élu au premier tour avec 52,13% des voix. Pour la première fois, on est arrivé à proclamer des résultats électoraux bien avant d'avoir fini le dépouillement.

Cette fois-ci, la population se sentit incapable d'agir, et se tourna plutôt vers la Communauté internationale dont elle espéra une intervention. C'est ainsi que l'Union européenne, après avoir pris le temps d'étudier le cas et de réfléchir longuement, décida, au mois de décembre de la même année, de sanctionner le Togo pour atteinte aux formes raisonnables de la démocratie.

Dans les lignes qui suivent, nous reviendrons plus en détail sur les contours de ces mesures punitives à l'encontre du Togo. Nous démontrerons que l'Union européenne aurait dû opter pour d'autres formes de sanctions contre les dirigeants togolais.

§2 - Une mauvaise appréciation par l'UE de la situation politique du Togo

L'Union européenne n'a pas pris la mesure du fossé qui existait entre un peuple et son président. Ce dernier, alors au pouvoir (et sans partage) depuis deux décennies, était conscient de ce rejet du peuple. Cependant, avec l'aide de son armée, il était prêt à tout mettre en œuvre pour demeurer au pouvoir.

Nous pensons que ce paramètre n'a, malheureusement, pas été pris en compte du côté de Bruxelles.

---

[379] Dans le reste du pays, les scrutateurs des partis démocrates affirmèrent avoir vu, dans la plupart des bureaux où ils avaient accès, des résultats équivalents

[380] Ce qui est tout à fait normal étant donné qu'il n'y a pas eu de dépouillement. Le ministre de l'intérieur expliquera un retard des transmissions par « l'éloignement et les conditions atmosphériques ».

A - Sur la capacité du pouvoir à perpétuer le régime en place

L'intransigeance du Général Eyadéma quant à la pérennisation de son pouvoir (2) n'a pas pesé dans la balance quand il s'est agi de prononcer les sanctions contre le Togo. Ceci est bien perceptible dans cette application qui fut faite de l'article 366-bis de Lomé IV révisée (1).

1) Une application inadéquate de l'article 366 bis de la convention Lomé IV révisée

« … 2. A la fin de cette période de consultation, si, en dépit de tous les efforts entrepris, aucune solution n'a été trouvée, ou immédiatement, en cas d'urgence ou de refus de consultation, la partie qui a invoqué le manquement à remplir une obligation peut prendre les mesures adéquates, y compris, si nécessaires, la suspension totale ou partielle de la convention à la partie concernée. Il est entendu que la suspension ne peut être envisagée que comme mesure de dernier ressort».

Ce paragraphe de l'article 366 bis de la Convention Lomé IV révisée est très explicite, en ce sens que déjà avant l'Accord de Cotonou, la suspension de la convention a été envisagée comme l'ultime recours. Et ce qui nous intéresse ici dans ce passage est la possibilité pour la partie qui a invoqué le manquement à prendre « *les mesures adéquates* ».

En effet, après les événements qui ont suivi l'élection présidentielle du 21 juin 1998 au Togo, il était évident que les dispositions de l'article 5 (obligations en matière de respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit, « *élément essentiel* » rappelons-le de la convention), ont été violées. C'est ainsi que l'Union européenne a ouvert, juillet 1998, à l'initiative de la Commission, des consultations sur la base de l'article 366-bis.

Pour la première application de ladite disposition, les explications fournies par l'équipe gouvernementale togolaise à la série de questions retenues par la troïka européenne[381] différèrent considérablement de l'évaluation faite par la mission des observateurs de l'Union européenne. Une première décision, adoptée par le Conseil le 24 septembre

[381] Ce 30 juillet 1998, le Troïka de l'Union européenne (dans son ancienne formule) était composée de l'Autriche en tant que présidence, le Royaume Uni et l'Allemagne comme respectivement présidences sortante et future ; ainsi que la Commission.

1998, accorda un délai supplémentaire au gouvernement togolais : « *Les consultations tenues avec le Togo en juillet relatives aux irrégularités en juin 1998 n'étant pas suffisantes, le Conseil demande formellement au gouvernement togolais de l'informer sur les mesures prises ou envisagées pour remédier à la situation* »[382].

En effet, ce fut plutôt l'opportunité à saisir par le gouvernement togolais après le coup de force électoral du 21 juin, car l'Union européenne n'exigeait pas de mesures concrètes au-delà de cette période de consultation. Des promesses venant du gouvernement auraient pu suffire aussi à calmer les ardeurs, d'autant plus que l'option « mesures envisagées » était au choix.

Cependant, le gouvernement togolais n'a pas saisi l'opportunité, et le Conseil adopta une sanction définitive le 14 décembre de la même année : « *…Etant donné que, malgré tous les efforts, aucune solution n'a été trouvée à cette situation de manquement et en l'absence de mesures concrètes des autorités togolaises permettant de remédier à la situation, la Commission a proposé au Conseil de clôturer les consultations et de ne pas reprendre la coopération avec le Togo, déjà suspendue depuis 1992. La décision du Conseil, cosignée par la Commission, a été notifiée aux autorités togolaises le 14 décembre 1998. Elle précise que l'Union ne reprendra pas sa coopération avec le Togo, mais évitera de pénaliser la société civile togolaise et contribuera à la promotion des éléments essentiels de l'article 5 de la Convention de Lomé. L'union révisera cette décision dès qu'auront disparu les raisons qui l'ont motivée* »[383].

Plusieurs interrogations émergent de cette mise en œuvre de la suspension. D'abord, cette décision a pour première conséquence de rendre le Togo inéligible aux ressources du huitième FED (correspondant à la Convention Lomé IV révisée). Cependant, si elle n'est que la prolongation d'une existante suspension de 1992, pourquoi le Togo continuait alors à être éligible aux FED précédents ? Rappelons que les actions financées à partir de cette date l'étaient sur les reliquats disponibles au titre des sixième et septième FED[384]. La vérité malheureusement, c'est qu'à part l'Allemagne, les autres pays de l'Union européenne manquaient plus ou moins de fermeté face aux diverses violations des droits de l'homme menées par la dictature de Lomé.

[382] Voir Commission européenne, Bulletin de l'Union européenne, 9.1998, p. 95
[383] Commission européenne, Bulletin de l'Union européenne, 12.1998, p.156
[384] Voir, http://www.ambafrance-tg.org

Par ailleurs, y avait-il espoir, qu'avec cette sanction, le régime en place au Togo change de comportement ? S'il est acquis que les années qui suivirent ont répondu par la négative[385], il était évident à l'époque qu'il n'y aurait aucun changement de comportement. En effet, le régime subissait des sanctions depuis 1992-1993 et cependant, les mêmes méthodes de gouvernement et de répression ont subsisté jusqu'en 1998. Ā quel titre y avait-il lieu de nourrir alors un espoir de changement d'attitude ?

C'est ce qui nous amène, enfin, à la question de la possibilité ou de la nécessité d'adopter des sanctions « adéquates »[386]. Celles-ci auraient plutôt dû être ciblées par rapport aux responsables des exactions commises. Il existe une multitude de mesures qui auraient pu toucher directement les détenteurs du pouvoir au Togo. Des mesures qui ne les laisseraient pas indifférents, contrairement aux sanctions économiques, où ils continuaient par avoir les ressources nécessaires pour entretenir les secteurs qui leur importent.

Il est vrai, et ce fut louable, que l'Union européenne, dans ses sanctions économiques, eût voulu éviter que les populations pâtissent de la situation. Mais en réalité, comment cela aurait-il été possible ? C'est difficile, voire impossible de réaliser un tel objectif.

Cependant, ces passages ne doivent pas être compris comme un procès fait à l'Union européenne sur l'aggravation de la situation au Togo. Le principal responsable est le gouvernement en place[387], un régime dont le peuple ne voulait plus, mais qui cherchait par tous les moyens à se maintenir au pouvoir.

2) La minimisation de la volonté du Général Eyadéma à s'accrocher au pouvoir

Une seule interrogation se dégage de la situation politique du Togo : d'où peut venir cette extrême détermination, de la part du régime, à se cramponner au pouvoir malgré ce désaveu, aussi bien du peuple togolais que de la Communauté internationale ? S'il est

[385] Entre autres, en mai 1999, Amnesty International affirme, dans un rapport intitulé « Le règne de la terreur », que des centaines de personnes ont été exécutées extrajudiciairement et que leurs corps ont été jetés à la mer, après la proclamation des résultats de l'élection de 1998.
[386] Comme prônées dans l'article 366-bis.
[387] Contrairement à ce qu'il faisait diffuser sur les médias nationaux sur la responsabilité des opposants dans le maintien par l'Union européenne des sanctions économiques.

une chose que l'on peut affirmer avec certitude, c'est que le régime Eyadéma était décidé, quels qu'en soient les sacrifices, à se maintenir au pouvoir. Et malheureusement, ce fut un aspect pourtant important dont n'a pas tenu compte l'Union européenne dans l'édiction des sanctions contre le régime.

La dictature togolaise était devenue intraitable, au lendemain de la reconquête progressive du pouvoir (à partir de 1992)[388], sur les questions d'alternance politique. Elle est demeurée un mauvais élève pour ce qui est du respect des droits de l'homme[389]. Cependant, un effort minime a pu être enregistré sur le plan du partage du pouvoir, où le régime Eyadéma a toujours opté, dans ses déclarations du moins, pour des gouvernements d'union nationale. En effet, trois élections présidentielles se sont déroulées, et le système en place a tout fait pour conserver le pouvoir. Nous avons déjà évoqué les conditions dans lesquelles le Général Eyadéma s'est fait réélire lors des scrutins du 25 août 1993, ainsi que celui du 21 juin 1998, scrutins contestés.

Les élections présidentielles de 2003 ont offert un autre scénario. En effet, après la tourmente de 1998, le Général Eyadéma annonça (en juillet 1999) qu'il ne se présentera pas aux élections présidentielles prévues pour 2003[390]. Dans la foulée, la mouvance présidentielle et les partis d'opposition signèrent l'Accord-cadre de Lomé[391], et ce dernier a prévu des élections législatives anticipées[392]. Entre-temps, en février 2002, le Parlement monopartite (issu des Législatives boycottées et donc dominé par les partisans du Général Eyadéma) procéda à la modification du code électoral, pourtant adopté de manière consensuelle dans le cadre de l'Accord-cadre[393]. L'opposition (celle qui a pris part à la signature de l'Accord-cadre) a boycotté le scrutin car, selon elle, un scrutin organisé par des magistrats, qu'ils qualifient d' « inféodés », sort du cadre dudit accord[394].

---

[388] Surtout la Conférence nationale souveraine a révélé au grand jour les pratiques cachées du régime ; ce dernier n'a en plus rien à dissimuler et se montra sous sa vraie nature.
[389] Si on en croit les rapports établis par les organisations de défense des droits de l'homme.
[390] En effet l'article 59 de la Constitution de 1992 limitait à deux le nombre des mandats présidentiels successifs. Cette déclaration fut faite aux côtés de son « ami » Jacques CHIRAC, alors en visite à Lomé.
[391] Le 29 juillet 1999.
[392] Il y eut d'abord des Législatives en mars 1999 que les partis d'opposition boycottèrent étant donné qu'aucune solution n'a été trouvée à la crise issue de l'élection présidentielle du 21 juin 1998.
[393] En effet en lieu et place de la CENI (Commission électorale nationale indépendante) qui devait se charger de l'organisation de l'élection, fut désigné, par la Cour constitutionnelle, un comité de sept magistrats.
[394] *Togo, Les élections anticipées fixées au 27 octobre*, http://www.rfi.fr

C'est ainsi que les élections législatives du 27 octobre 2002 consacrèrent la victoire du RPT, parti au pouvoir, qui a recueilli 72 des 81 sièges dans la nouvelle Assemblée nationale. Cette majorité lui permit, le 30 décembre 2002, de modifier la Constitution en vue de permettre au Général Eyadéma de briguer un troisième mandat présidentiel en juin 2003[395] lors d'un scrutin qu'il était surtout sûr de remporter[396].

Pour la suite, référons-nous à cette publication des Organisations de défense des droits de l'homme : « *Après trente six ans de pouvoir autoritaire marqué par des violations massives des droits de l'homme et au cours desquelles les assassinats politiques se sont multipliés, le Général Eyadéma vient à nouveau d'être proclamé vainqueur de l'élection présidentielle du 1er juin dernier à l'issue d'un scrutin entaché par d'importantes irrégularités. C'est sans surprise que la Commission électorale nationale indépendante (CENI) a déclaré Gnassingbé Eyadéma vainqueur avec 57% des suffrages* »[397]. Le Général Eyadéma n'a donc jamais eu l'intention de céder le pouvoir, quelles que fussent les sanctions.

Par ailleurs, pour ce qui concerne le partage du pouvoir, on peut relever une petite période de cohabitation qui connut un Premier ministre issu des rangs de l'opposition traditionnelle, à savoir Edem KODJO[398].

Mais sur les questions des droits de l'homme, des rapports accablants ont fusé de plusieurs organisations non gouvernementales, accusant le régime de violations massives et répétées des droits de l'homme[399].

Nous soutenons fermement que ces aspects ont été fortement minimisés, voire ignorés par l'Union européenne dans la prise des sanctions contre le Togo, autrement dit, les sanctions n'auraient pas dû être ce qu'elles ont été. C'est surtout ce qui peut, à notre sens, expliquer leur inefficacité. Elles ont effectivement été inefficaces, en ce sens qu'elles n'ont eu que pour conséquences de pénaliser, économiquement et socialement, une population qui est déjà en souffrance politique.

---

395 *Togo, Situation institutionnelle*, CEAN, IEP-Université Montesquieu-Bordeaux IV, sur : http://www.etat.sciencespobordeaux.fr

396 La nouvelle loi électorale exigeait aussi une année de résidence ininterrompue au pays pour être candidat, ce qui disqualifia son principal adversaire Gilchrist OLYMPIO.

397 Huit ONG publient une déclaration sur les élections présidentielles au Togo, le 18 novembre 2003, sur : http://www.fidh.org

398 Premier ministre du 23 avril 1994 au 20 août 1996 sous Eyadéma. Il le sera encore plus tard sous le fils du Général, du 9 juin 2005 au 20 septembre 2006.

399 Entre autres, une multitude de rapports d'Amnesty International accablant le régime Eyadéma.

B - Sur le bien-fondé des mesures prises contre le gouvernement togolais

La Commission européenne et le Conseil des ministres, dans les sanctions prises contre le Togo, ont toujours affiché la volonté d'épargner la société civile (1). Cet objectif difficile, voire impossible à atteindre, ne peut que faire constater l'incompatibilité des sanctions prononcées avec l'esprit du partenariat UE-ACP.

1) Malgré la volonté d'épargner la société civile…

La société civile ne devait donc pas se retrouver à subir des sanctions pour des actes dont elle est, elle-même, victime. Ce fut en tout cas la logique adoptée par les instances européennes dans la mise en place des sanctions économiques prononcées, ou plutôt reconduites, contre le gouvernement togolais.

Après la décision du Conseil des Ministres du 14 décembre 1998[400], le Togo n'était donc plus éligible, comme nous l'avons déjà rappelé, au huitième FED. L'Union européenne a donc poursuivi ses opérations dans les secteurs sociaux et en direction de la société civile, et ces dernières furent financées sur les reliquats disponibles au titre des sixième (Lomé III) et septième (Lomé IV) FED. Ce furent des programmes de microréalisations, de soutien aux initiatives culturelles décentralisées, d'appui décentralisé au secteur de la santé, d'appui aux groupements de producteurs, des programmes d'appui à l'intégration…

La coopération entre le Togo et l'Union européenne s'était donc poursuivie dans une atmosphère essentiellement participative et de proximité, et concentrée sur un appui direct aux populations locales défavorisées. Ā titre d'illustrations, nous pouvons citer :

- le *Projet d'appui à la société civile dans la région des Savanes* : piloté par l'Association française des volontaires du progrès (AFVP), ce projet a eu pour objectif de « *contribuer à l'émergence d'une société civile dynamique, responsable et vecteur d'un développement local durable par le renforcement des capacités de ses différentes composantes »*[401]. Le projet fut réalisé au profit de près de 621 535 habitants de cette région.

[400] Qui précisait que l'Union européenne s'attachait à éviter de pénaliser la société civile.
[401] Délégation de la Commission européenne auprès de la République Togolaise, Appui à la société civile. Plus de 1,7 milliards de francs CFA de la Commission européenne pour les actions de développement au Togo, 3 février 2004, Lomé, sur : www.deltgo.cec.eu.int

- le *Projet de renforcement des capacités des structures intervenant dans le handicap au Togo* : afin de favoriser leur épanouissement, les personnes handicapées ont bénéficié d'un projet visant à appuyer les structures intervenant dans le handicap au Togo. Le but principal poursuivi par l'ONG Handicap International (pilotant ce projet) fut une meilleure prise en charge de cette couche sociale particulièrement vulnérable. Toutes les cinq régions du Togo furent concernées, soit près de 150 000 personnes handicapées et leur famille[402].

- la *Promotion de la santé de la famille par l'action communautaire dans les Régions des Savanes et des Plateaux du Togo* : sous la supervision de la Croix Rouge allemande, de la Croix Rouge danoise et de la Croix Rouge togolaise, le projet servira à améliorer les conditions de vie des populations les plus vulnérables pour le développement social décentralisé des régions concernées.

- le *Programme d'appui à la construction d'une école et au développement socio-économique et sanitaire dans « Le village des pêcheurs de Gbetsobé » Lomé* : ce projet rentrait dans la contribution à l'éducation des enfants et des adultes, ainsi que l'amélioration de la situation socio-sanitaire de la population de ce village, situé dans un quartier périphérique de Lomé. Il consista en la construction d'une école au profit de ménages dont les activités socio-économiques s'étaient limitées à la pêche, la transformation, la diffusion et la commercialisation du poisson[403]. Piloté par Eau Agriculture et Santé en milieu Tropical (EAST), avec l'appui de la Fédération chrétienne des pêcheurs artisanaux du Togo (FCPAT)[404], le projet axa également ses priorités sur l'installation de points d'eau, de latrines, d'aires de destruction des déchets, l'alphabétisation des femmes responsables de fumage et de la vente du poisson.

On peut affirmer, au regard de ce qui précède, que l'Union européenne essaya de rester fidèle à sa politique. Si la coopération s'est poursuivie partiellement avec le Togo après la rupture de la coopération, ce fut sans le gouvernement. Ce dernier a cessé d'être son interlocuteur, au profit d'autres acteurs que l'État.

Il faut signaler que, malgré la rupture de la coopération, la Communauté européenne demeura le principal bailleur de fonds du Togo et apporta donc son appui aux actions de

[402] *Ibid.*
[403] *Ibid.*
[404] Point n'est besoin de dire qu'il s'agit bien d'ONG

développement en faveur de la population locale. Pour ce faire, la société civile, les ONG locales ainsi que les communautés de base furent étroitement associées aux ONG européennes.

Cependant, peut-on pour autant affirmer que cette attitude (celle d'effacer le gouvernement et toucher directement les populations locales) a vraiment permis de ne pas pénaliser la société civile ?

2) … Les sanctions étaient contraires à l'esprit du partenariat ACP-UE

L'Union européenne, dans ses sanctions économiques contre le régime du Général Eyadéma, a toujours affiché cette volonté d'éviter « *de pénaliser la société civile togolaise* ».

Dès lors, la question se pose sur le sens exact de cette formule. Que doit-on entendre par : "éviter de pénaliser la société civile"? Est-ce que la volonté de l'Union européenne était d'appliquer des sanctions dont les conséquences seraient exclusivement circonscrites aux seuls représentants du pouvoir de Lomé responsables des actes incriminés ? De telles sanctions, toute la société civile togolaise les avait appelées de tous ses vœux.

Cependant, les mesures prises furent loin d'atteindre cet objectif. Pouvait-on avoir une suspension d'une aide au développement qui ne se répercutât pas sur la société civile ? Autrement dit, existe-t-il une aide provenant de l'Union européenne, dont le gouvernement en est l'exécuteur, mais qui ne profiterait pas au peuple togolais ? Les résultats de nos investigations font toujours état d'aides qui bénéficient soit immédiatement, soit médiatement à la population togolaise. C'est dire que quelle que soit l'aide supprimée, ce serait toujours une perte pour la population.

Cependant, la dictature du Général EYADEMA ne se laissa pas ébranler par les sanctions de l'Union européenne. Non seulement, elle avait des amis prêts à continuer à coopérer avec elle[405], mais aussi il ne suffisait qu'au général président d'adapter sa politique à ses moyens disponibles.

[405] Comme la Chine qui ne soumettait son aide à aucune condition politique, les Banques islamiques… et dans une moindre mesure les dirigeants français

L'Union européenne ainsi que le peuple togolais se retrouvèrent dans une position de faiblesse dans ce bras de fer qui les opposait à la dictature togolaise. La volonté de cette dernière fut de rester au pouvoir à n'importe quel prix ; sauf que dans ce cas, le sacrifice ne fut pas trop grand (n'étant pas pour autant isolée sur le plan international malgré les sanctions). En face, un peuple togolais (assisté d'une Union européenne se voyant aussi à bout de force) lassé par trois décennies de dictature incarnée par la même personne. Dans cette situation, il est facile de deviner quel camp allait céder en premier[406]. Néanmoins, il fallait soigner les apparences en organisant des consultations en avril 2004, faire prendre des engagements au gouvernement togolais[407], et se servir du même article 96 de l'Accord de Cotonou pour renouer la coopération (ne serait-ce que partiellement)…, même si les chances que ces engagements soient respectés sont très infimes.

En effet, l'article 96, paragraphe 2, point C) dispose :

« *Les "mesures appropriées" au sens du présent article, sont des mesures arrêtées en conformité avec le droit international et proportionnelle à la violation. Le choix doit porter en priorité sur les mesures qui perturbent le moins l'application du présent accord. Il est entendu que la suspension serait un dernier recours…* ».

En effet, à la suite des consultations où le gouvernement togolais s'était engagé sur vingt-deux points, il fut prévu[408] pour une période de deux ans (mais qui fut renouvelée) les mesures appropriées suivantes :

« *1) la mise en œuvre des projets financés sur les reliquats des 6e et 7e Fonds européen de développement (FED) et qui ont pour objectif de répondre aux besoins de la population ainsi que ceux qui encouragent le respect des éléments essentiels de l'accord de Cotonou, à savoir le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques et l'Etat de droit, est poursuivie. Aussi, le Programme national d'actions décentralisées pour la gestion de l'environnement ainsi que le Cadre d'Obligations Mutuelles pour les fonds Stabex 1990-1994 seront mis en œuvre ;*

[406] Bien naturellement c'est le camp du peuple togolais assisté de l'Union européenne.
[407] Depuis quand le régime EYADEMA respecte-t-il ses engagements ?
[408] Le courrier conjoint de la Commission européenne et du Conseil des Ministres de l'Union européenne, du 15 novembre 2004 était adressé au Premier ministre togolais.

2) une aide aux institutions destinée à permettre la mise en œuvre des ***mesures*** *visant à remplir les engagements contractés dans le cadre des consultations peut être fournie sur les reliquats des 6e et 7e FED. A ce titre, la Commission procèdera entre autres à l'adoption de la décision de financement du Programme "4ème recensement général de la population et de l'habitat".*

3) la notification de l'allocation au titre du 9ème FED sera réalisée une fois que le cadre électoral, garantissant un processus électoral transparent et démocratique, et acceptable par toutes les parties, a été établi et que la date pour l'organisation des élections législatives a été fixée. La programmation de ces ressources commencera à ce moment ;

4) suivant la notification du 9ème FED, un soutien pour la préparation des élections pourra être fourni sous réserve que soient respectées les conditions fixées au titre du cadre électoral mentionné ci-dessus ;

5) une fois que des élections législatives libres et régulières auront eu lieu, la coopération avec l'Union européenne reprendra pleinement avec la mise en œuvre du 9ème FED et du Cadre d'Obligations Mutuelles pour les fonds Stabex 1995-1999 ;

6) les contributions aux projets régionaux seront examinées au cas par cas ;

7) les actions à caractère humanitaire, la coopération commerciale et les préférences dans les domaines liés au commerce ne sont pas affectées… »[409].

Ce fut le changement de cap de l'Union européenne. Cette dernière allait donc reprendre "partiellement" la coopération avec le gouvernement togolais, sans véritablement que celui-ci ait, dans les faits, posé des actes qui vont dans le sens du respect de l'article 5 de l'Accord de Cotonou[410].

Sur cette base donc, nombre de projets ont été financés. Ces projets ne se limitaient pas uniquement à des appuis en vue de la réalisation des vingt-deux engagements, mais s'étendent à presque tous les domaines de la coopération au développement.

L'Union européenne a dû résoudre la contradiction existante entre les sanctions infligées à priori au gouvernement togolais et l'esprit de la coopération UE-ACP.

[409] Voir « UE-Togo : pas de reprise de la coopération sans restauration de la démocratie », du 15 novembre 2004, sur http://www.ufctogo.com

[410] Parce que nous considérons que se contenter de prendre des engagements (sans garantie qu'ils soient respectés) ne signifie pas grand-chose.

L'objectif de cette dernière est de promouvoir un développement socio-économique des pays en voie de développement. Ainsi, les mesures prises dans ce cadre ne devraient pas, comme il est bien affirmé dans l'article 96, perturber l'application de cette convention. Or, dans la situation du Togo, ce fut le cas. Les sanctions n'ont servi qu'à pénaliser les populations ; d'où l'urgence à changer de cap.

Mais ce changement de cap ne fut aussi possible que grâce à la volonté de la classe politique togolaise de s'engager dans un processus, en vue de la reprise de la coopération.

SECTION II – LE PROCESSUS DE REPRISE DE LA COOPÉRATION : LASSITUDE DE L'UNION EUROPÉENNE OU VOLONTÉ D'ABROGER DES SOUFFRANCES POPULAIRES ?

Ā un moment, il parut évident à tout le monde, enfin au bon sens, que les principaux responsables de la crise togolaise étaient absolument loin d'en subir les conséquences. Un peuple qui n'aspirait qu'à la liberté, la démocratie (après deux décennies de dictature), s'est vu infliger des sanctions qui ne lui étaient pas destinées. Il y avait donc urgence à agir devant cette situation dont l'issue espérée devenait de plus en plus utopique. L'Union européenne et l'opposition togolaise devaient donc revoir leurs plans, consentir à d'énormes concessions face à un pouvoir de plus en plus intransigeant.

Les vingt-deux engagements pris par le gouvernement togolais (§1) à Bruxelles et la promesse de leur entière exécution, ainsi que l'attitude adoptée par l'Union européenne (§2), durant le déroulement du processus de la reprise de la coopération, ne font que témoigner d'une abdication face à la dictature mise en place par le Général Eyadéma.

§1- Les fructueuses consultations d'avril 2004 au titre des articles 9 et 96 de l'Accord de Cotonou

En avril 2004 à Bruxelles, ont eu lieu des consultations entre l'Union européenne et le gouvernement togolais, ce pays ACP qui, depuis 1992, avait du mal à se mettre en

conformité avec les principes conventionnels du respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit.

Notons qu'un premier échec de consultations au titre des articles 5 et 366-bis de la Convention Lomé IV révisée avait abouti, en 1998, à la décision de non reprise de la coopération « suspendue » depuis 1992. Lors des nouvelles consultations de 2004 au titre des articles 9 et 96 de l'Accord de Cotonou, le régime du Général Eyadéma promit, par le biais de vingt-deux engagements (A), la régularisation de son régime par rapport auxdits principes. Pour y parvenir, le gouvernement togolais a d'ailleurs promis « une reprise ouverte et crédible du dialogue national avec l'opposition traditionnelle et la société civile » (B).

A- La souscription du gouvernement togolais aux 22 engagements

Ā l'issue de ces fameuses consultations, le gouvernement togolais a émis le vœu de se mettre en conformité avec les principes de l'Accord de Cotonou. Pour ce faire, il s'est engagé vis-à-vis de l'Union européenne sur vingt deux points[411]. Ces derniers résumaient l'ensemble des reproches adressés au régime en place au Togo, à savoir le respect des droits de l'homme (1), le respect des principes démocratiques et le renforcement de l'Etat de droit (2).

1) Le respect des droits de l'Homme et libertés fondamentales

Les droits de l'homme ont longuement été traités dans les vingt deux engagements pris par le gouvernement togolais. Ceci n'est pas surprenant, d'autant plus que d'un côté, il y eut un gouvernement qui n'était pas trop habitué au respect de ces droits ; et de l'autre, il fallait faire appliquer un accord de développement, dont l'Union européenne est la garante et qui mettait l'homme au centre.

Ainsi, le gouvernement togolais doit mettre fin aux exécutions extrajudiciaires, aux tortures et autres actes inhumains et dégradants sur tout le territoire. Cet engagement

[411] Pour l'intégralité des 22 engagements, voir en Annexe

doit être garanti, non seulement par la « *formation adéquate des cadres des forces de l'ordre, mais aussi d'un système judiciaire* »[412].

Ce qu'il faudrait rappeler ici, c'est que le Togo ne manque pas de tels personnels pour qu'il faille en former d'autres. Ces derniers existent, et peuvent exécuter avec bonne foi leur métier, s'ils n'étaient pas sous influence des hauts dignitaires du régime. Les conflits d'ordre politique et certains litiges, quelle qu'en soit la nature, mettant en cause les hauts dignitaires, ont toujours été des casse-têtes pour les forces de l'ordre et l'administration judiciaire. C'est ainsi que nombre de Togolais étaient détenus pour avoir eu des opinions à l'encontre du régime en place, ou d'un représentant de ce dernier. Le gouvernement prit donc l'engagement de libérer ces derniers, dont une liste devait être établie en collaboration avec « *une ou plusieurs ONG reconnue, compétente en la matière et acceptée par toutes les parties* »[413].

Par ailleurs, il est garanti la libre expression à tous les acteurs politiques et de la société civile, ainsi qu'à tous le citoyens. Ils doivent pouvoir « *participer aux réunions et aux manifestations pacifiques, en public et sur le territoire national, en l'absence de tout harcèlement, censure ou intimidation* »[414].

D'autres engagements ont aussi profité à d'autres détenus (en détention préventive ou en liberté provisoire), en dehors de toute raison politique, afin que des diligences soient menées pour aboutir à une clarification de leur situation, en toute conformité avec la législation en vigueur. Ce point touche du doigt le comportement auquel se livrent souvent des personnes proches de milieux politiques. Tous conflits[415] avec elles donnent lieu à des actes de représailles, bien exécutés par un représentant de la loi, cependant en toute contradiction avec la législation en vigueur. Ce sont peut être des anecdotes, des situations anodines dans une discussion Union européenne-Togo, mais c'est le quotidien des Togolais.

Plusieurs autres engagements ont porté sur les activités des partis politiques et autres acteurs politiques, les Organisations non gouvernementales et représentants de la société civile, les médias… En effet, les partis politiques doivent pouvoir exercer

[412] Voir Engagement 2.1
[413] Voir Engagement 2.2
[414] Voir Engagement 3.3
[415] Que ce soit un accident de la circulation, un problème de voisinage, une discussion ou entretien avec conjoint (e) ou amant,…

librement leur rôle. Nul n'ignore leur importance en dehors, bien sûr, de la conquête et de l'exercice du pouvoir. Ils devraient donc pouvoir jouer leur rôle d'éducateurs civiques des citoyens, en leur inculquant leurs droits et surtout leurs devoirs dans un État de droit. Les citoyens ont toujours tendance à oublier les devoirs qui accompagnent les droits qu'ils ont, et des leçons de ce genre sont mal assimilées quand elles viennent des autorités établies[416]. Les partis politiques assurent donc ce relai, et l'intérêt c'est que cela puisse faciliter la tâche du gouvernement.

Le code de la presse et de la communication, qui prévoyait des peines d'emprisonnement pour des délits de « diffamation et d'atteinte à l'honneur », devait être revu, et lesdites peines supprimées[417]. Ce code doit être amené « *à un niveau conforme aux standards internationaux* »[418]. Tout doit, par ailleurs, être mis en œuvre pour assurer l'information de l'ensemble des citoyens. Pour ce faire, les médias, les organisations non gouvernementales et les représentants de la société civile doivent être garantis de l'absence de tout harcèlement, censure ou intimidation. La libre circulation doit être garantie à tous les acteurs politiques et à la société civile, en tant que citoyens, et dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions politiques ou de représentation de la société civile.

Le respect de ces droits susmentionnés ne saurait suffire à mettre le Togo en conformité avec l'article 9 de l'Accord de Cotonou.

2) La démocratie et le renforcement de l'État de droit

Le gouvernement togolais a aussi pris l'engagement de procéder à une révision du cadre électoral, afin de garantir « *un processus électoral transparent et démocratique, et acceptable pour toutes les parties* »[419]. Point n'est besoin de rappeler que depuis le début de la crise, tous les processus électoraux qui se sont déroulés ont été, soit contestés, soit boycottés par l'opposition togolaise. Cette dernière, comme nous l'avons déjà mentionné, n'a pas jugé nécessaire de participer aux élections présidentielles de 1993, ainsi qu'aux législatives de 1999 et celles anticipées de 2002. Elle a, par ailleurs, contesté

[416] Pire encore d'un gouvernement aux pratiques dictatoriales.
[417] Voir Engagement 3.1
[418] *Ibid.*
[419] Voir Engagement 1.3

(et c'est aussi le cas des observateurs) les élections présidentielles de 1998, 2003 et 2005.

Les causes en sont que les dirigeants du RPT, parti au pouvoir, redoutant probablement d'éventuelles défaites électorales, n'ont jamais cessé de modifier unilatéralement des codes électoraux qu'ils ont pourtant acceptés par consensus avec l'opposition.

Sur cette base de la révision du code électoral, des promesses d'élections législatives et locales ont été faites par le gouvernement, ceci dans des conditions transparentes et avec acceptation des observateurs internationaux, à tous les stades du processus. Ces élections s'avèrent déterminantes pour la mise en place de la bonne gouvernance, d'autant plus qu'il y aurait une répartition de pouvoirs entre les autorités étatiques et celles locales. Un gouvernement issu de ces élections législatives et son premier ministre rendraient régulièrement compte au Parlement (et non au Président de la République comme c'était le cas) des actions menées sur la politique interne du pays.

Ceci participerait à l'instauration d'une réelle démocratie et le renforcement de l'Etat de droit, et permettrait la reprise à long terme de la coopération au développement des pays de la Communauté européenne. Le gouvernement togolais s'est par ailleurs engagé à mettre à la disposition des Assemblées locales élues des moyens financiers nécessaires « *pour assurer une administration locale efficace et démocratiquement légitimée* »[420].

Au Togo, le président de la République ne se limitait pas à ses fonctions présidentielles, et concernant précisément des affaires locales, certaines chefferies en ont fait les frais. Des familles ont été dépossédées de leur trône au profit de familles voisines. Les raisons peuvent varier : soit c'est pour faire plaisir à la belle famille, soit c'est un proche collaborateur qui doit être gratifié…

Le Togo s'était aussi engagé à procéder à la révision du statut de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC), « *en vue de garantir son indépendance effective par rapport aux autorités administratives et à toutes les forces politiques* »[421]. En effet, les missions de la HAAC sont multiples. Elle dispose d'attributions, entre autres, accorder l'autorisation de création d'un média, contrôler des informations sur les chaînes publiques et privées dans le but de les rendre conformes aux bonnes mœurs.

[420] Voir Engagement 1.7
[421] Voir Engagement 3.6

Elle a aussi la mission de réguler les temps d'antenne des partis politiques lors des campagnes précédant les consultations électorales sur ces chaînes.

Et c'est précisément sur la répartition des temps d'antennes aux partis politiques que la HAAC pêchait souvent au Togo. Cette répartition était, sinon inégale, voire inexistante (il n'existait pas de temps d'antenne pour plusieurs partis de l'opposition, et encore moins pour le parti de l'opposant historique Gilchrist OLYMPIO) en temps normal. Cependant, durant les périodes électorales, on assistait à un effort de la part de la HAAC, où l'on pouvait entendre (sur Radio Lomé) ou apercevoir (à la Télévision togolaise), pendant quelques minutes, les dirigeants de l'opposition. La plupart du temps, ce sont les mêmes déclarations des dirigeants et militants du RPT qui repassaient en boucle. Cet organe était donc considéré comme se rattachant à l'administration, car il était loin d'exercer ses missions en toute indépendance des pouvoirs politiques.

Parmi les vingt-deux engagements qui ont été pris par le gouvernement togolais devant l'Union européenne, certains engagements prioritaires ont été réalisés dans un délai très court. Ce ne fut malheureusement pas le cas de certains autres.

Dans les lignes qui suivent, nous n'allons pas prendre point par point quel engagement a été réalisé, ni quand. Nous allons plutôt étudier, de façon substantielle, la mise en œuvre des vingt-deux engagements et l'atmosphère générale dans laquelle ce fut possible. Rappelons que cette mise en œuvre a été jugée satisfaisante par l'Union européenne, qui n'a pas omis d'exprimer son satisfecit.

B- La mise en œuvre effective des 22 engagements : le dialogue national

Si le gouvernement togolais a pris les vingt-deux engagements, vis-à-vis de l'Union européenne, sous la présidence du Général EYADEMA, ce fut finalement sous celle de Faure GNASSINGBE[422], son fils, que le dialogue national eut lieu. Il fut lancé le 21 avril 2006 à Lomé par le Premier ministre Edem KODJO[423].

[422] Ce dernier, suite à son élection (contestée une fois de plus par l'opposition) en avril 2005, a souhaité poursuivre l'effectivité des engagements de Bruxelles.
[423] En présence de plusieurs diplomates étrangers et du chef de la délégation de la Communauté européenne au Togo, Monsieur Filiberto SEBREGONDI.

Réunissant les principaux acteurs politiques du pays (le RPT, parti au pouvoir, cinq principaux partis politiques de l'opposition, à savoir le CAR, la CDPA, la CPP[424], l'UFC, le PDR et deux associations de la société civile[425]), il s'est poursuivi au Burkina Faso, sous la facilitation du Président burkinabè, Blaise COMPAORE.

Et au bout de quatre mois[426], fut signé l'Accord Politique Global (1), qui recommandait la formation d'un gouvernement d'union nationale (2).

1) La conclusion de l'Accord Politique Global (APG)

Le Dialogue a porté sur dix points, qui ont fait l'objet dudit Accord, et nous en rapporterons, dans les lignes qui suivent, quelques uns. D'autres ferons l'objet de la rubrique à suivre.

- *La révision du cadre électoral* : ce fut dans un souci d'organiser des élections dans des conditions de liberté, d'équité et de sécurité, que le cadre électoral a été réaménagé sur onze points, à savoir : les attributions, la composition et les démembrements de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), les conditions d'éligibilité aux élections législatives[427], le mode du scrutin qui doit faire l'objet d'une étude ultérieure, le découpage électoral dont la révision doit tenir compte de l'accroissement démographique et des mouvements des populations consécutifs à l'urbanisation grandissante. Il doit être procédé à un recensement pour la confection d'un fichier électoral, et aboutir à la délivrance de cartes d'électeurs infalsifiables.

D'autres points, comme la réduction du cautionnement pour les législatives, l'observation des élections, le contentieux des législatives, l'accès équitable aux médias

[424] Le chef de ce parti (Convergence patriotique panafricaine, CPP) faisant partie de l'opposition traditionnelle, Edem KODJO avait accepté de former un gouvernement d'union (bien avant le Dialogue) auquel ne participèrent pas les autres chefs de partis.
[425] Groupe de réflexion et d'action, femme, démocratie et développement (GF2D), Réseau des femmes africaines ministres et parlementaires-Togo (REFAMP-T).
[426] L'Accord Politique Global fut conclu le 19 août 2006 à Ouagadougou, mais il fut signé par toutes les parties au dialogue national le 20 août 2006.
[427] Suppression de la condition de délai de résidence, prévue par le code électoral d'avril 2000, pour les élections législatives.

d'État et le quota de sièges pour les femmes[428] sont autant de questions débattues dans cette révision du cadre électoral.

- *Les réformes institutionnelles* : elles visent à consolider la démocratie, l'État de droit et la bonne gouvernance. Une commission doit être chargée de procéder à une étude approfondie des propositions, par rapport au régime politique approprié au pays, la question de la nomination du Premier ministre, le mandat présidentiel et sa limitation, les règles de désignation des sénateurs ainsi que la réforme de la Cour constitutionnelle. La réforme de la justice doit constituer un chantier prioritaire au futur gouvernement, ainsi que la réforme de la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH).

- *Les problèmes de sécurité* : toutes les délégations s'étaient mises d'accord pour réaffirmer la neutralité politique de l'Armée et des Forces de sécurité. La distinction doit être claire entre les fonctions de l'Armée d'une part, et celle de la Police et de la Gendarmerie, d'autre part. Pour ces dernières (Police et Gendarmerie), les effectifs doivent être renforcés, afin qu'elles assument efficacement leurs missions.

- *Le problème de l'impunité* : reconnaissant que c'est un problème qui a toujours existé au Togo depuis le processus de décolonisation, il est prévu de procéder à une vérification des faits, poser des actes de réconciliation et prendre des dispositions de nature à promouvoir la justice et l'Etat de droit[429].

- *Le financement des partis politiques* : rappelant l'alinéa 2 de l'article 18 de la loi n°91-4 du 12 avril 1991[430], les parties au Dialogue ont convenu que l'État puisse apporter une contribution financière aux frais de fonctionnement des partis politiques et à leurs dépenses de campagnes électorales.

- *Le cas des réfugiés et des personnes déplacées* : le retour et la réinsertion des réfugiés et des personnes déplacées tenaient à cœur aux différentes délégations au Dialogue. Pour ce faire, il est décidé la création d'un environnement politique rassurant, avec la mise en place d'un comité ad hoc pour appuyer l'effort du Haut Commissariat chargé des Rapatriés et de l'Action Humanitaire.

---

[428] Les partis politiques sont invités à s'imposer un minimum de candidatures pour les femmes aux élections, afin d'assurer une représentation équitable des femmes dans les processus électoraux et dans la vie politique.

[429] Il fut alors préconisé la création d'une Commission chargée de faire la lumière sur les actes de violence à caractère politique, commis durant la période depuis 1958 à ce jour.

[430] « Les partis politiques bénéficient … d'une aide financière de l'Etat. Cette aide est attribuée aux partis ayant recueilli au moins 5% des suffrages sur le plan national aux élections législatives ».

Les autres points, comme la mise en place d'un Cadre permanent de dialogue et de concertation (CPDC) sur les sujets d'intérêt national, la mise en place d'un mécanisme de suivi de la bonne application des décisions du dialogue, la formation d'un Gouvernement, sont autant de points que nous étudierons dans les lignes qui suivent.

Nous ne saurions finir cette rubrique sans évoquer les dispositions finales, et les réactions qu'elles suscitent de notre part. En effet, on peut y lire : « *Toutes les composantes au Dialogue s'accordent à reconnaître que la signature du présent accord constitue un élément significatif du niveau avancé de la réalisation des 22 engagements* »… « *Les parties prenantes au Dialogue lancent en conséquence à l'Union européenne, un appel en vue de la reprise entière de la coopération avec le Togo, en prenant toutes l'engagement d'œuvrer à travers les institutions à mettre en place (…) à ce que les élections législatives à organiser dans le cadre de la mise en œuvre des 22 engagements soient libres, transparentes et équitables* ».

Une interrogation nous vient à l'esprit : depuis quand l'opposition togolaise (qui bien sûr a signé cet engagement) a jamais été maîtresse du jeu électoral ? Autrement dit, malgré sa volonté toujours affichée d'œuvrer pour l'organisation d'élections transparentes au Togo, pourrait-elle nous citer un seul exemple où elle est parvenue à ses fins ? N'a-t-elle pas péché par excès de naïveté, quand elle promettait d'œuvrer à des élections transparentes, d'appeler l'Union européenne à lever déjà les sanctions ?

2) La formation d'un Gouvernement d'union nationale (GUN) et la mise en place d'un mécanisme de suivi

Toutes les délégations parties au Dialogue ont, non seulement, donné leur accord à la formation d'un gouvernement auquel elles se sont toutes engagées à participer, mais aussi, consenti la mise en place d'un mécanisme de suivi de la « *bonne application des décisions du Dialogue national* ».

En effet, c'est un gouvernement qui exercera sous la présidence de monsieur Faure GNASSINGBE, celui-là dont l'élection d'avril 2005 fut contestée. Par cet engagement de participation à son gouvernement, l'opposition accepta de tourner la page de cette contestation, et partant légitimer implicitement l'élection litigieuse. Ce gouvernement doit donc avoir comme priorité, l'organisation d'élections législatives, dans des

conditions démocratiques. Ces élections doivent permettre, non seulement, de renouveler une Assemblée nationale dominée par des députés issus du Rassemblement du peuple togolais (RPT), mais aussi et surtout, la reprise rapide de la coopération avec l'Union européenne. Pour y parvenir, le nouveau gouvernement doit regrouper toutes les sensibilités politiques et sociales du Togo.

Quand Me Yawovi AGBOYIBO, du Comité d'action pour le renouveau (CAR)[431], fut désigné par le président de la République, Premier ministre[432], ce dernier forma son gouvernement[433]. Et pour la première fois, certains partis de l'opposition ont accepté d'y participer. Et ce fut notamment le cas de la Convention démocratiques de peuples africains (CDPA), du professeur Léopold GNININVI[434]. Cependant, le refus de l'Union des forces du changement (UFC) de Gilchrist OLYMPIO de participer au gouvernement constitua un frein à « l'enthousiasme suscité au sein de la population togolaise par la signature de l'APG par toutes les formations politiques et la société civile du pays »[435].

Nous pensons, de notre côté, que ce fut essentiellement une remise en cause de la parole donnée. En effet, toutes les délégations au Dialogue avaient promis de tout mettre en œuvre pour la bonne application de l'APG (voir les dispositions finales). Ce refus de participer au gouvernement, sans raison sérieuse apparente et, encore moins, non fondée sur une quelconque violation de l'APG (même si ce parti affirma sa volonté de respecter les clauses de l'APG, notamment le « code de bonne conduite pour les élections »), constitua une première violation. On ne doit pas, dans un accord, procéder à un tri et n'appliquer que ce qui va dans le sens de ses intérêts.

Ce gouvernement était donc chargé d'exécuter les décisions prises lors du Dialogue, en plus, bien sûr, de ses attributions constitutionnelles classiques. C'est ainsi que, après son investiture en octobre 2006, le gouvernement accomplit nombre de missions qui étaient siennes, à savoir : « l'institution de la Commission électorale nationale indépendante (CENI), la rédaction du projet de loi portant statut des Forces armées togolaises et son adoption par l'Assemblée nationale, l'implication du gouvernement dans la

[431] L'APG n'a pas prévu de quelle sensibilité doit appartenir le futur Chef du gouvernement. Ainsi ce vide n'a pas été sans conséquence puisque l'UFC de Gilchrist OLYMPIO n'avait pas approuvé la nomination du chef du CAR et donc a refusé de participer au gouvernement.
[432] Voir le Décret n° 2006-119/PR du 16 septembre 2006 portant nomination du Premier ministre, JO de la République Togolaise du 16 septembre 2006.
[433] Voir le Décret n° 2006-021/PR du 20 septembre 2006 portant composition du gouvernement
[434] Comme Ministre d'Etat chargé de l'énergie, des mines et des télécommunications.
[435] Voir K. ETSE, *op.cit*. p. 337.

recomposition des membres de la Commission nationale des droits de l'Homme (CNDH), de celles de la Cour constitutionnelle et de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la Communication (HAAC), l'accès progressif aux médias publics des partis politiques de l'opposition, l'élaboration d'un projet de loi portant financement des partis politiques et la participation des femmes aux activités politiques, la mise en place de la commission devant appuyer les efforts du Haut commissariat chargé des réfugiés et rapatriés, de celle devant œuvrer au pardon et à la réconciliation nationale dont le rôle est de restaurer l'histoire politique et constitutionnelle du Togo »[436].

L'objectif principal étant l'organisation d'élections législatives dans des conditions démocratiques (puisque ces élections devaient conditionner la reprise de la coopération), les opérations électorales furent confiées à la CENI. Cette dernière fonctionna sous les recommandations périodiques du comité de suivi et d'application de l'Accord politique global. Ce comité de suivi est en effet formé des représentants des parties au dialogue national, à savoir le gouvernement, les six formations politiques (RPT, UFC, CAR, CDPA, CPP PDR) et les deux organisations de la société civile : le Groupe de réflexion et d'action de la femme pour la démocratie et le développement (GF2D) et le Réseau des femmes africaines ministres et parlementaires, branche Togo (REFAMP/T). Sa mise en place jugée primordiale par les parties au Dialogue, ce comité a eu pour mission de rendre effectives les résolutions issues du dialogue national. Ses sessions sont toujours présidées par le facilitateur, président du Burkina Faso, monsieur Blaise COMPAORE, ou son représentant[437].

Les diverses recommandations portèrent sur l'action du gouvernement, mais aussi sur le fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante (CENI), qui avait la mission d'organiser les élections législatives devant conditionner la reprise de la coopération.

Il faut noter, pour ce faire, que l'ensemble de la classe politique togolaise a fait preuve d'une volonté sans précédent dans la réalisation de cet objectif. Mais de son côté, l'Union européenne a joué un rôle incontournable. Elle a apporté son soutien tout au long du processus, un soutien sans lequel l'objectif visé n'aurait pu se réaliser.

---

[436] Voir K. ETSE, *op.cit.* p. 338

[437] Lors de sa première session, tenue le 13 novembre à Ouagadougou, sous la présidence de monsieur Blaise COMPAORE, ont également assisté les représentants de l'Union européenne, mais aussi de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO).

§2- L'attitude de l'Union européenne durant le processus

Après avoir soutenu les principaux responsables togolais (A) engagés dans le dialogue national en vue d'une issue heureuse de la crise qui sévit depuis plus d'une décennie, l'Union européenne reprit entièrement la coopération avec le Togo, aux termes d'un processus électoral jugé acceptable par l'ensemble des observateurs (B).

A- Le soutien accru de l'Union européenne aux principaux protagonistes

Un rôle considérable joué par l'Union européenne dans ce processus de reprise de la coopération fut le soutien qu'elle a apporté à la classe politique togolaise. Outre les moyens financiers (2) en vue d'appuyer l'action du gouvernement dans la réalisation des vingt-deux engagements, elle a observé avec attention l'évolution de la situation (1) par ses mots d'encouragements et aussi de condamnations.

1) Une observation attentive de l'évolution de la situation

Autant la volonté du gouvernement togolais d'en finir avec cette crise paraissait évidente, autant fut perceptible, de la part de l'Union européenne, cette nouvelle donne de privilégier le dialogue. La « politique du bâton », chère à la Convention Lomé IV révisée, marquait le pas au profit du dialogue prôné par l'Accord de Cotonou, ceci en dépit de la similitude des situations incriminées.

Le gouvernement togolais s'était donc engagé sur la voie de la consolidation du climat de paix et de stabilité politique, avant d'être frappé à son sommet par le décès du Chef de l'Etat, GNASSINGBE Eyadema, en février 2005. Les manifestations générées par l'élection de son fils, M. Faure GNASSIMGBE à la tête du pays en avril 2005, n'ont pas manqué de soulever d'autres accusations émanant des défenseurs des droits de l'homme. Le Rapport onusien du 29 août 2005[438], dans ses conclusions, renseignait :

- « *Le caractère massif et la gravité des actes et des manifestations des violations des droits de l'homme attestées par le nombre élevé des victimes (entre 400 et 500 morts et des milliers de blessés), l'ampleur des disparitions, l'utilisation à grande échelle de la torture et*

[438] « *Rapport de la Mission d'établissement des faits chargée de faire la lumière sur les violences et les allégations de violences des droits de l'homme survenues au Togo avant, pendant et après l'élection présidentielle du 24 avril 2005* » sur http://www.letogolais.com/pdf/Rapport_ONU_Togo.pdf

de traitements inhumains et dégradants, les destructions systématiques et organisées des biens et des propriétés.

- La responsabilité principale de la violence politique et des violations des droits de l'homme de l'ensemble de l'appareil répressif et sécuritaire de l'État (Police, gendarmerie, forces armées tous corps confondus) en coordination avec des partisans organisés du pouvoir politique (notamment les militants et les groupes non institutionnels et/ou milices du RPT) pendant toute la période du 5 février au 5 mai et en particulier dans le contexte de l'élection présidentielle du 24 avril 2005 ».

Ces faits, qui étaient *a priori* plus graves que ceux ayant entraîné la rupture de la coopération entre le Togo et l'Union européenne, n'ont pas entraîné de sanctions supplémentaires de cette dernière. Elle s'était plutôt contentée de condamner des « *actes de violences, d'où qu'ils viennent, et invite les autorités togolaises à traiter de façon approfondie et juste la question des droits de l'homme au Togo, … et poursuivant les responsables de ces violences pour mettre fin à tout sentiment d'impunité* … »[439].

Cependant, l'Union européenne n'a pas limité ses interventions aux seuls comportements répréhensibles des dirigeants togolais. C'est ainsi qu'elle est, plusieurs fois, intervenue pour témoigner une certaine forme de satisfaction et, partant, encourager le gouvernement togolais et l'ensemble de la classe politique à œuvrer dans un sens favorable au dialogue national.

Ainsi, dans un Communiqué de presse en date du 8 mai 2006[440], l'Union européenne s'est félicitée du démarrage du processus de dialogue au Togo, le 21 avril 2006, ainsi que de l'adoption d'un ordre du jour ouvert qui aborde sans restriction les questions de fond devant concourir à jeter les bases d'une réconciliation nationale durable. Elle n'a pas omis de souligner, avec satisfaction bien sûr, les avancées politiques enregistrées, en particulier l'accord donné par les autorités togolaises à l'envoi de la mission des deux

[439] Conseil de l'Union européenne, « *Déclaration de la Présidence au nom de l'Union européenne sur la situation au Togo* », Bruxelles, le 25 octobre 2005, 13652/1/05 REV 1 (Presse 276) P 118/05, http://ue.eu.int/Newsroom

[440] Délégation de la Commission Européenne auprès de la République Togolaise, « *Déclaration de la Présidence au nom de l'Union européenne sur la situation au Togo* », Lomé le 09 mai 2006, www.deltgo.cec.eu.int

rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur les tortures et les exécutions extrajudiciaires[441].

De même, quand l'Accord Politique Global fut signé le 20 août 2006, les déclarations de satisfaction ont bien évidemment fusé du côté de l'Union européenne. Ā l'instar du Conseil de l'Union européenne[442], le Commissaire Européen en charge de la politique de Développement et de l'Aide Humanitaire, Louis MICHEL, a aussi exprimé sa profonde satisfaction[443]. Le premier s'est réjoui de la signature d'un tel accord approuvé par l'ensemble des participants au dialogue politique inter togolais, dont il salua la persévérance et les efforts.

Pour l'Union européenne, le texte remplit l'un des 22 engagements pris par le gouvernement togolais, en ce sens qu'il améliore le cadre électoral et les conditions pour la préparation de nouvelles élections législatives, sans oublier les questions sécuritaires et institutionnelles. Le Commissaire européen a, pour sa part, salué un événement essentiel et un pas fondamental vers une réconciliation nationale durable.

Il ressort de ce qui précède que l'Union européenne, depuis le début du dialogue et même avant celui-ci, a voulu afficher une certaine présence. Montrer aux différents acteurs qu'elle suit de près les pourparlers qui se tenaient. Nous trouvons que c'était là, une façon de signifier à la classe politique togolaise qu'elle (cette classe politique) n'est pas seule, et que l'Europe toute entière suit de près les événements. Une façon, par ailleurs, de les inviter à faire preuve de bon sens au cours de ces discussions cruciales pour le devenir du Togo.

Cependant, pouvait-elle faire autrement ? Avait-elle une autre carte à jouer face à un régime politique qui n'a pas cédé face aux plus dures sanctions qui soient ? La réponse est malheureusement que l'Union européenne, face à cette situation, est bien démunie. Elle ne peut assister à la scène qu'en simple spectatrice, qui doit passer son temps à encourager les acteurs.

---

[441] Conseil de l'Union européenne, « *Déclaration de la Présidence au nom de l'Union européenne sur la réaction de l'UE au développement positif au Togo* », Bruxelles, le 7 août 2006, 12176/06 (Presse 236) P 109/06, sur http://www.consilium.europa.eu/Newsroom

[442] « Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur le Togo », Bruxelles, le 31 août 2006, 12365/06 (Presse 244) P 114/06, http://www.consilium.europa.eu/Newsroom

[443] Délégation de la Commission Européenne auprès de la République Togolaise, Communiqué de Presse, « *Togo* », Lomé le 19 août 2006, sur www.deltgo.ec.europa.eu

Il faut, néanmoins, souligner que cette tâche de suivre attentivement l'évolution de la situation dans le pays ne s'est pas seulement limitée aux déclarations de circonstances. L'union européenne a donc apporté un soutien (financier) aux efforts, en vue de la réalisation des engagements pris par le gouvernement togolais.

2) Un appui financier à l'action du Gouvernement ou une reprise partielle de la coopération ?

La Décision du Conseil de l'Union européenne 2004/793/CE du 15 novembre 2004[444] fut annexée d'une correspondance de la même date, communiquant des mesures appropriées[445]. Sept principales mesures visaient essentiellement, grâce aux reliquats des 6ème et 7ème FED, à appuyer la réalisation d'élections législatives, à financer une facilité de coopération technique destinée, entre autres, à soutenir la mise en œuvre des 22 engagements. Il fut aussi prévu de soutenir un programme de réforme de la justice et de sensibilisation aux droits de l'homme, ainsi que le financement d'un programme social de travaux à haute intensité de main d'œuvre[446].

L'Union européenne apporta alors au Togo un soutien financier non négligeable dans le processus de reprise de la coopération, et surtout en vue de la mise en œuvre des 22 engagements pris par le gouvernement togolais. Du moins, c'est principalement ce qui motiva l'essentiel des financements enregistrés durant cette période.

Ainsi, dès l'issue de la procédure de consultation[447], a été signée entre la Commission Européenne et le Ministre (togolais) de l'Economie, des Finances et des Privatisations, une convention de financement. D'un montant d'un million d'euros, ce programme devait « *permettre également d'appuyer la mise en œuvre de certaines mesures prises par le gouvernement togolais dans le cadre des 22 engagements souscrits lors des consultations entre le Togo et l'UE en avril dernier, et d'accompagner le Gouvernement sur*

[444] Portant, rappelons-le, conclusion de la procédure de consultation avec la République togolaise au titre de l'article 96 de l'accord de Cotonou.
[445] Consultable sur http://www.ufctogo.com/UE-Togo
[446] Commission des Communautés européenne, Bruxelles, le 06.10.2006, pp. 6-7, sur http://eur.europa.eu
[447] Du moins quatre jours avant cette dernière, c'est-à-dire le 11 novembre 2004.

la voie de la reprise de la coopération définie dans la décision du Conseil de l'UE du 15 novembre »[448].

Par ailleurs, le Conseil de l'Union européenne a pris acte, le 13 novembre 2006, de ce que le Togo a « *résolu un certain nombre de problèmes identifiés par l'Union européenne* », même « *s'il reste à mettre en place des mesures importantes au regard du respect des principes essentiels établis dans l'Accord de Cotonou* ». En conséquence, il étendit, jusqu'au 15 novembre 2007, la validité de la décision 2004/793/EC du 14 novembre 2004 (qui avait au départ une durée de vie de deux ans). Cette extension eut pour effets la notification et la mise en exécution des fonds du 9ème FED alloués au Togo[449]. Ainsi, les reliquats des 6ème et 7ème FED (d'environ 20 millions d'euros) ont servi à appuyer le processus électoral et le financement d'une assistance technique, visant au respect des 22 engagements, à aider à la mise en œuvre d'un programme d'appui à la réforme de la justice et au respect des droits de l'homme et à financer un programme de travaux à haute intensité de main d'œuvre[450].

Outre les mesures de financements suite à la mise en place d'un calendrier électoral et à l'annonce de la date des élections (confère la précédente communication du 21 novembre 2006), l'Union européenne finança ce processus électoral à travers le projet dénommé « Projet d'Enregistrement et d'Appui aux Cycles Electoraux » 2007-2008 (Projet PEACE). Ce dernier visait le renforcement de la bonne gouvernance et de la démocratie, en appuyant les cycles électoraux togolais 2007-2008[451].

L'Union européenne a, pour finir, soutenu le gouvernement togolais dans ses efforts de modernisation de la justice. 8 millions d'euros de la part de l'Union européenne ont servi à appuyer le Programme National de Modernisation de la Justice (PNMJ). Ce programme s'appuie sur 7 des 22 engagements pris pas le gouvernement togolais vis-à-vis de

[448] Délégation de la Commission Européenne auprès de la République togolaise, Communiqué de Presse, Lomé le 15 novembre 2004, www.deltogo.cec.eu.int
[449] Délégation de la Commission Européenne auprès de la République togolaise, Communiqué de Presse, Lomé le 21 novembre 2004, www.deltogo.cec.eu.int
[450] *Ibidem*
[451] Il s'agit des élections législatives en 2007 et des élections municipales ou locales prévues en 2008. Voir Délégation de la Commission Européenne auprès de la République togolaise, Communiqué de Presse, Lomé le 8 juin 2007, www.deltogo.ec.europa.eu. Rappelons qu'à ce jour les élections locales ne se sont pas encore déroulées.

l'Union européenne en vue de rétablir l'État de droit, de consolider la démocratie, la réconciliation nationale et la paix sociale[452].

Ce qui est frappant dans ce processus de reprise de la coopération, c'est essentiellement l'attitude de l'Union européenne qui est totalement contradictoire avec les principes de l'accord de Cotonou. Ce dernier, dans l'optique du respect de ses éléments essentiels, a donc consacré une approche positive à côté des sanctions économiques déjà mises en place dans les précédentes conventions. Dans cette optique, les mesures positives doivent primer sur les sanctions, et la suspension (qu'a subie le Togo) ne doit intervenir qu'en dernier recours.

Dans le cas du Togo, on a assisté à l'application de l'accord de Cotonou à l'envers. La suspension de la coopération est intervenue (certes sous Lomé IV révisée qui ne consacrait pas de mesures positives avec autant d'ampleur que l'accord de Cotonou) avant les mesures positives. Il y a lieu de se demander comment un gouvernement, peu respectueux des droits de l'homme et des principes démocratiques, peut céder face à ces mesures positives quand les sanctions économiques n'ont pas eu raison de lui.

Ce n'était, ni plus ni moins, qu'une reprise de la coopération, et ceci en l'absence de toute solution au problème togolais. Oui, une reprise partielle de la coopération qui ne dit pas son nom, d'autant plus que les financements, comme nous les avons déjà vus, ne se sont pas limités au seul domaine d'appui à la réalisation des vingt-deux engagements. N'aurait-il pas plutôt été préférable, de la part de l'Union européenne, de modifier la sanction ? L'accord de Cotonou prévoit en effet un large éventail de mesures à appliquer en fonction de la gravité de la situation. Il aurait fallu redéfinir les sanctions, en choisissant une ou deux mesures dans cet éventail de mesures proposées, comme par exemples :

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

- La suspension des contacts bilatéraux à haut niveau.

Cependant, ce fut grâce à ces mesures positives que l'Union européenne a encouragé la classe politique togolaise dans ce processus de reprise, jusqu'à l'organisation des élections législatives d'octobre 2007.

[452] Délégation de la Commission Européenne auprès de la République togolaise, Communiqué de Presse, Lomé le 13 juillet 2007, www.deltogo.ec.europa.eu

B - Les élections législatives d'octobre 2007, un test réussi dans l'optique de la reprise de la coopération ?

La reprise de la coopération entre l'Union européenne et le Togo a été faite (ou plutôt officialisée[453]) au lendemain des élections législatives d'octobre 2007. Ce scrutin fut jugé acceptable par l'ensemble des observateurs (1). Cependant, la question que nous nous poserons est celle de la garantie offerte pour la mise en place d'un véritable État de droit (2).

1) La reprise de la coopération après un scrutin jugé acceptable par l'ensemble des observateurs

Le processus s'était déroulé dans le calme depuis le début de la campagne électorale, jusqu'à la proclamation des résultats, et la mobilisation a été forte. On a pu sentir un peuple vraiment impliqué dans un processus qui devait déterminer l'avenir politique, économique et social du pays. Deux déclarations de deux personnalités de l'Union européenne, deux jours après le vote, sont explicites sur cette ambiance qui a prévalu. En effet, le Commissaire Louis Michel, en charge du développement et de l'aide humanitaire, se félicita que « *Les élections au Togo se sont déroulées dimanche dans le calme et avec une participation massive des électeurs. Je me réjouis de constater la confiance et la maturité du peuple togolais dans l'exercice de la démocratie. Je tiens à féliciter la population et les autorités togolaises ainsi que tous ceux qui ont contribué à ce résultat. Je fais appel aux autorités et aux partis politiques à respecter le désir de démocratie et la volonté que le peuple togolais a exprimé de manière si évidente et significative* ».

De son côté, Mme Benita Ferrero-Waldner, Commissaire chargée des relations extérieures et de la politique Européenne de Voisinage, déclara : « *Je félicite le peuple togolais pour sa forte mobilisation. J'appelle tous les togolais à continuer le processus démocratique dans le calme. Si les opérations en cours du processus électoral continuent à se dérouler correctement, les élections auront marqué un avancement important du processus du retour à la démocratie. Dans ce contexte j'attends avec intérêt la déclaration*

[453] Les dernières années des sanctions ont plutôt enregistré des actions de l'UE allant à l'encontre d'une application stricte des sanctions.

préliminaire de la Mission d'Observation Electorale de l'UE – qui est sur place depuis le 8 septembre –sur le déroulement des élections qui sera présentée ce mardi 16 octobre »[454].

En effet précisément, l'Union européenne a déployé une Mission d'observateurs électorale (MOE), qui a suivi la campagne électorale et les préparatifs des élections, ainsi que le déroulement du scrutin[455].

Pour ces élections législatives[456], où le scrutin de liste majoritaire avait été expérimenté au Togo, la CENI a dû réaliser, en dépit des difficultés, un calcul minutieux plus ou moins exact, ceci afin que chaque liste de partis politiques puisse bénéficier de la répartition des sièges conformément aux votes[457]. Ā l'issue de cette difficile mission que la CENI a accomplie, les résultats (que l'opposition n'a pas manqué de contester d'ailleurs) sont tombés. Ainsi le RPT, parti au pouvoir depuis 1967, a obtenu 50 (sur 81) sièges à l'Assemblée nationale. Ā part l'UFC[458] qui obtint 27 sièges et le CAR[459] (4 sièges), les autres formations politiques n'ont pas eu de représentants à la nouvelle Assemblée nationale.

Néanmoins, l'Union européenne jugea « satisfaisant » le processus électoral et procéda à la reprise de la coopération avec le Togo. Nous livrons donc le libellé d'un communiqué, que les togolais attendaient depuis plusieurs années :

« *Le 29 novembre 2007, vers 11h15, S.E. Dominique RENAUX, Ambassadeur de France, représentant la Présidence de l'Union européenne, et S.E. Filiberto CERIANI SEBREGONDI représentant la Commission européenne, ont remis au Président de la République Togolaise, Son Excellence Monsieur Faure Essozimna GNASSINGBE, une lettre conjointe de la Présidence et de la Commission de l'Union européenne notifiant la clôture des consultations engagées au titre de l'article 96 de l'Accord de Cotonou.*

L'Union européenne reconnaît ainsi le chemin parcouru par l'État togolais sur la voie de la démocratie. Les relations bilatérales normalisées entre L'UE et le Togo s'inscriront

[454] Union européenne, *Togo : Elections législatives dans le calme le 14 octobre 2007*, Bruxelles, le 16 octobre 2007, IP/07/1502
[455] Plus de 80 observateurs étaient déployés dans tout le pays le jour du scrutin.
[456] Dont la participation libre et démocratique des citoyens, la proclamation et la clarté des résultats détermineront la reprise de la coopération
[457] Voir K. ETSE, *op.cit.*p.378
[458] L'Union de forces du changement de l'opposant historique Gilchrist OLYMPIO
[459] Le Comité d'action pour le renouveau de Me Yawovi AGBOYIBO

désormais comme le prévoit l'article 8 de l'Accord de Cotonou dans un cadre de dialogue politique conventionnel… »[460].

Pour matérialiser cette pleine et entière reprise de la coopération, il fut annoncé la prochaine approbation du 10ème FED, pour un montant de 123 millions d'euros, qui devraient s'orienter prioritairement vers deux secteurs[461], à savoir la bonne gouvernance[462] et les infrastructures qui auront un impact social immédiat sur la population[463].

Le Togo, par cette reprise de la coopération, a donc réussi le test de la démocratie aux yeux de l'Union européenne. Cependant, pour notre part, nous mettons une simple interrogation.

2) Y-a-t'il pour autant la garantie d'un État de droit ?

L'officialisation de la reprise de la coopération entre l'Union européenne et le Togo a été, par ailleurs, l'occasion de mentionner les défis qui attendaient le Togo.

En somme, le pays «*devrait poursuivre les réformes prévues par l'APG, l'organisation d'élections municipales, l'adoption de mesures légales pour lutter contre l'impunité et parvenir à la réconciliation nationale sans oublier l'engagement immédiat et de tous dans le comblement d'un déficit social accumulé depuis trop longtemps. Il s'agit encore d'établir les conditions d'une société démocratique dans laquelle tous les Togolais peuvent s'impliquer et s'unir de façon solidaire. Enfin, dans une perspective d'avenir, les challenges que devra surmonter le Togo consisteront à créer les conditions indispensables pour son développement économique et social : renforcer les fondamentaux de la macroéconomie, développer le secteur privé, ouvrir l'économie, se doter du dispositif légal et institutionnel facilitant l'investissement, la croissance économique et l'emploi. Dans une perspective de*

[460] Délégation de la Commission Européenne auprès de la République Togolaise, Communique de Presse, Coopération Union Européenne-Togo, Lomé, le 30 novembre 2007, sur http://www.deltgo.ec.europa.eu
[461] D'autres secteurs sont également visés, comme la société civile dans un objectif de facilitation de la réconciliation nationale et aussi l'environnement pour poursuivre l'objectif de préservation des ressources naturelles.
[462] Poursuite du programme de modernisation de la justice, appui institutionnel et renforcement de capacités, appuis aux élections futures, apurement des arriérés de la dette.
[463] Réhabilitation des routes, travaux d'assainissement, création d'emplois.

durabilité, une attention particulière devra également être portée à la question environnementale et à la solidarité intergénérationnelle »[464].

Il faut, en toute honnêteté, reconnaître que ces objectifs assignés au gouvernement continuent par faire des échos auprès de ce dernier, qui n'a de cesse d'en appeler à leur réalisation. Cependant, dans les faits, le chemin s'avère encore très long. En effet, au vu des engagements pris par le gouvernement togolais et du projet PEACE[465], les élections municipales devraient, au même titre que les élections législatives, concourir au renforcement de la bonne gouvernance. Ces élections municipales ou locales étaient censées avoir lieu environ un an après les élections législatives dont « le bon déroulement » a permis la reprise de la coopération. Ces dernières n'ont pas donné lieu à une cohabitation, et le parti au pouvoir, le RPT, a concentré tous les pouvoirs. Les élections municipales n'ont, à ce jour, pas été organisées. Doit-on croire que le partage du pouvoir au Togo est pour l'instant une perspective inenvisageable ?

En mars 2010, des élections présidentielles ont consacré la victoire du candidat du même parti, le RPT. Si le processus s'est bien déroulé avant et pendant les élections, l'atmosphère fut loin d'être sereine après le vote. En effet, le décompte des voix s'est bien déroulé au niveau des bureaux de vote, où aucun incident majeur n'a été signalé. Cependant, malheureusement, « l'architecture du traitement et de transmission des résultats au niveau des CELI[466], acceptée de façon consensuelle par tous, a été écartée par la CENI quelques heures après la fermeture des bureaux de vote, à la surprise générale »[467]. Ce système était bien élaboré pour éviter d'accuser la CENI d'opacité dans le traitement des résultats. Ce fut justement tout le contraire qui s'est produit[468].

Sur la question du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, beaucoup de réalisations doivent être signalées comme, entre autres, l'adoption, en août 2004, d'un nouveau code de la presse qui consacre plus de libertés aux journalistes[469] (même si entre ces derniers et les forces de l'ordre persistent des dissensions allant

[464] Voir Délégation de la Commission Européenne auprès de la République togolaise, Communiqué de presse, 30 novembre 2007, sur www.deltogo.ec.europa.eu
[465] Projet d'Enregistrement et d'Appui aux Cycles Electoraux, financé par l'Union Européenne.
[466] Commission électorale locale indépendante (CELI), relai de la Commission électorale nationale indépendante dans les préfectures.
[467] Commission Episcopale Nationale Justice et Paix (CENJP) du Togo, *Rapport d'observation des Elections présidentielles du 04 mars 2010 au Togo*, p. 6, sur http://www.izuba.info / http://www.afriscoop.net
[468] Voir : *La High Tech au service de la CENI*, sur : http://www.republicoftogo.com
[469] Rappelons que le premier code de la presse adopté en novembre 1990 au Togo fut révisé trois fois. Les révisions successives ont durci et élargi le champ des infractions, voir « *Togo, Réforme du code de la presse* », sur http://www.rfi.fr

jusqu'aux menaces, tentatives d'intimidation). Tout récemment, le gouvernement togolais refait parler de lui sur la question des droits de l'homme (l'illustration que « le naturel revient toujours au galop ») dans le dossier dit Kpatcha Gnassingbé[470]. En effet, le président de la Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH)[471], Koffi KOUNTE, a été requis, le 16 septembre 2011, « *pour un devoir patriotique, celui de mener les investigations pour vérifier les allégations de tortures* » dans ledit dossier[472]. Les éléments de l'Agence Nationale de Renseignement (ANR) et de la gendarmerie étaient donc au centre des allégations.

Le gouvernement togolais, qui s'attendait probablement à un rapport complaisant, fut surpris des conclusions, et a donc essayé par tous les moyens d'occulter le contenu. De leur côte, les organisations de défense des droits de l'homme furent, d'une part, satisfaites des conclusions, mais d'autre part, inquiètes des circonstances de la publication dudit rapport. Des circonstances loin d'être au crédit d'un gouvernement qui prétend avoir réalisé des efforts dans ce domaine. En effet, un premier rapport publié par les autorités togolaises, le 18 février 2011, était attribué à la CNDH. Il concluait à l'absence de tortures sur les prévenus dans l'affaire de « *tentative de coup d'Etat de 2009* ». Cependant, deux jours après, le 20 février, la CNDH a publié, sur son site internet, un rapport qu'elle qualifie d' « *authentique* », et dans lequel elle conclut « *qu'il a été commis sur les détenus des actes de violence physique et morale à caractère inhumain et dégradant* ». Le communiqué précise que le président de la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH) a fui à Paris, suite aux menaces dont il aurait fait l'objet. Il affirme, par ailleurs, que le gouvernement a « *fait publier un rapport travesti et obtenu sur menaces* »[473]. Le Défenseur Des Droits de la République française confirmera plus tard ces informations, puisque Dominique Baudis saluera « *la réactivité avec laquelle le*

[470] Kpatcha GNASSINGBE est l'un des fils de l'ancien président Eyadéma GNASSINGBE, demi-frère de l'actuel président Faure GNASSINGBE. Pour le dossier Kpatcha GNASSINGBE, il faut brièvement dire qu'il s'agit de l'emprisonnement (jugé arbitraire par beaucoup de togolais) de la part des actuelles autorités togolaises d'un groupe de personnes (dont le demi-frère du président) pour tentative d'atteinte à la sureté de l'État.

[471] Il faut rappeler que ladite réquisition n'était pas du goût de la majorité des togolais qui considère la CNDH (contrairement aux autres organisations de défense des droits de l'homme) et son président trop proches des autorités togolaises. Ils redoutaient un manque d'impartialité dans le rapport à venir.

[472] Voir : Togo : Koffi Kounté, *sur les pas de François Boko*, du 16 mars 2012, sur : http://www.liberte-togo.com

[473] Voir : *TOGO : Le rapport de la CNDH confirme l'utilisation de la torture par des éléments de l'ANR*, février 2012, sur : http://www.fiacat.org et http://www.acatfrance.fr

gouvernement français a permis à M. KOUNTE d'accéder à la procédure d'asile politique et à sa femme et ses enfants de le rejoindre en France où ils viennent d'arriver »[474].

Pour conclure ce chapitre, nous dirons que le régime dictatorial de Lomé a eu raison, non seulement, de l'Union européenne (qui s'est en vain attelée à faire respecter les principes démocratiques et les droits de l'homme), mais aussi, du peuple togolais tout entier, dont la volonté de changer ses conducteurs a été ignorée à plusieurs reprises. Le régime du Général Eyadéma (et désormais de son fils) reste donc décidé à pérenniser son système, et rien n'a semblé le faire fléchir, ni les sanctions économiques instaurées par Bruxelles.

Au bout donc de quinze années de crise socio-économico-politique au Togo, les défenseurs des droits des peuples, confrontés au constat que les sanctions (face à un tel régime) n'aggravaient que les problèmes sans apporter de solutions, ont dû abdiquer. Ainsi, l'Union européenne, dans son rôle d'arbitre et bien décidée à punir les dirigeants togolais face à un peuple opprimé, se retrouva à infliger des souffrances à ce dernier. En effet, les sanctions *à priori* destinées à punir les responsables togolais ont généré plus de conséquences douloureuses au peuple tout entier. C'est en tout cas ce que nous allons démontrer dans le chapitre qui suit.

[474] Voir : Dominique Baudis, Défenseur des droits, a reçu Koffi Kounté, Président de la Commission nationale des Droits de l'Homme du Togo, 9 mars 2012, http://www..defenseurdesdroits.fr

CHAPITRE II- DES RETOMBÉES DE LA CRISE COLLECTIVEMENT SUBIES AU TOGO

Le principe de la conditionnalité démocratique dans les Conventions UE-ACP (innové à la révision de Lomé IV et confirmé par l'Accord de Cotonou) soumet désormais l'octroi de l'aide au respect des droits de l'homme et des principes démocratiques. Le Gouvernement togolais a, comme nous l'avons déjà souligné, été amené à enfreindre ce principe.

Des mesures ont donc été prises par la Communauté européenne pour sanctionner le gouvernement togolais, et partant l'amener à se mettre en conformité avec ledit principe, condition *sine qua non* de toute reprise de la coopération. Ces mesures punitives ont donc pris un caractère économique.

Notre étude, à travers ce chapitre, consistera à démontrer, comme nous avons déjà eu l'occasion de l'affirmer, que ces sanctions, essentiellement économiques (Section I), ont causé plus de torts aux populations qu'aux dirigeants responsables des actes incriminés. Nous analyserons également en quoi les répercussions sociales ont été aussi importantes, et subies par l'ensemble de la population (Section II).

SECTION I- DES SANCTIONS ESSENTIELLEMENT ÉCONOMIQUES

Les premiers actes qui sont intervenus pour sanctionner les actes politiques répréhensibles commis par le régime Eyadéma, comme nous l'avons déjà écrit, sont de nature économique. Si d'autres contributeurs au développement du Togo ont également pris des sanctions similaires, ce fut plutôt du côté de la Communauté européenne que ces sanctions ont été le plus ressenties.

Cette section nous permettra donc de procéder à une analyse de l'évolution globale de l'économie togolaise durant cette période (§2), du moment où ce pays a enregistré, pendant cette période, une perte considérable de ressources financières (§1).

§1- La perte de certains avantages financiers liés aux acquis de Lomé

L'essentiel des ressources financières qu'accorde périodiquement l'Union européenne aux pays ACP a été, durant près d'une quinzaine d'années, supprimé au Togo. Ce furent les aides non programmables (A), destinées à soutenir les exportations de ces pays, ainsi que, plus important encore, les aides programmables (B), qui ont été directement concernées.

A- Les ressources financières liées au commerce (aides non programmables)

Contrairement au Fonds Sysmin (2), le Togo a, par le passé, été plus éligible au Fonds Stabex (1).

1) La suspension des fonds Stabex…

Le mécanisme Stabex fut doté, depuis la première Convention de Lomé, d'importants moyens de financements destinés aux secteurs agricoles en difficulté. Nous avons vu qu'il était mis en œuvre dès la constatation de perte de recettes d'exportation d'un pays ACP. Le Togo en a aussi bénéficié à plusieurs reprises, depuis l'institution du mécanisme, jusqu'à la suspension de la coopération de l'Union européenne. Les produits agricoles principalement concernés dans le cas du Togo étaient souvent le coton, le café, le cacao, l'huile de palme. On pourra signaler, à titre d'illustration, qu'en treize ans (entre 1975 et 1988), onze transferts de fonds ont été effectués au profit du Togo[475].

Il faut noter l'importance de l'agriculture (coton, café, cacao et cultures vivrières[476]) dans l'économie togolaise, qui en est essentiellement tributaire. Principale source de revenus, elle fournit autour de 40% du Produit intérieur brut, trois quart des emplois et plus de la moitié des recettes d'exportation des marchandises[477]. Les principales cultures d'exportation sont le coton (17% des recettes d'exportations de marchandises en 2003), le café et le cacao.

---

[475] K. ETSE, *op.cit*. p. 138

[476] Les cultures vivrières sont les céréales (maïs, mil, sorgho et le riz de paddy), les tubercules (igname, manioc, patate douce, taro) et les légumineuses (haricot, arachides, voandzou).

[477] Organisation Mondiale du Commerce, « Examen des politiques commerciales, Togo, Rapport du Secrétariat », 10 décembre 1998, page X.

Le coton est cultivé dans toutes les régions[478] du Togo, par environ 250 000 agriculteurs, en rotation avec les cultures vivrières. La pluviométrie et les conditions phytosanitaires sont deux facteurs qui rendent le volume de production variable.

Le café et le cacao sont cultivés principalement dans l'ouest de la région des Plateaux, ainsi qu'au sud-ouest de la région Centrale. Leur production reste relativement stable. Ā la campagne 2003-2004, la production du café (variétés Niaouli et Robusta) s'élevait à environ dix-huit mille tonnes, tandis que celle du cacao en représentait huit mille[479].

C'est ainsi qu'à l'instar d'autres pays comme le Benin, la Côte d'Ivoire, la Tanzanie…[480], le Togo bénéficia de transferts de fonds Stabex. Ces derniers étaient, bien sûr, destinés à compenser les pertes de recettes d'exportation des paysans. En effet, il y a lieu de souligner les dures conditions concurrentielles auxquelles sont soumis les exportateurs ACP sur le marché européen, et ce malgré l'existence, à leur profit, des préférences commerciales. Pour ne pas revenir sur la perte progressive de l'importance de ces dernières, il faut avoir à l'esprit que dans les pays ACP en général, et surtout au Togo en particulier (contrairement aux concurrents sur le marché européen), les pratiques culturales sont traditionnelles, avec une utilisation insuffisante d'intrants modernes de production (machines agricoles, semences sélectionnées/améliorées, irrigations, engrais, pesticides)[481]. Ceci justifia le recours régulier aux avantages du mécanisme Stabex.

Au Togo, ces fonds ont, par ailleurs, servi à l'agrandissement des surfaces exploitables, à l'amélioration de la culture des produits vivriers (non seulement pour les besoins locaux, mais aussi pour l'exportation régionale)[482], à la lutte contre la maladie du Swollen-shoot (maladie provoquée par un virus [*Théobroma virus* ou *cacao swollen shoot virus]*, sa transmission s'effectue rapidement à l'ensemble des cacaoyers d'une culture. Les principaux symptômes du plant atteint sont un gonflement des cabosses

[478] Cinq régions administratives composent le Togo à savoir : la Région Maritime, la Région des Plateaux, la Région Centrale, la Région de la Kara et la Région des Savanes.
[479] Organisation Mondiale du Commerce, « Examen des politiques commerciales, Togo, Rapport du Secrétariat », 29 mai 2006, pages 51-53
[480] Les fonds Stabex ont servi à la réorganisation de la filière caféière en Tanzanie et aux paiements compensatoires directs des fermiers tanzaniens, à l'accès au système bancaire d'une centaine d'organisations de producteurs en Côte d'Ivoire et à la distribution des « chèques planteur » au Cameroun.
[481] Organisation Mondiale du Commerce, *op.cit.* 29 mai 2006, p. 49
[482] RUGAULT Didier, « Promotion des exportations des produits vivriers traditionnels togolais », Rapport de Mission pour le compte de l'USAID, février 1990.

ainsi qu'une réduction significative du nombre des graines, suivis d'un dépérissement généralisé de l'arbre avec décollement de l'écorce[483]).

Au regard de ce qui précède, il est aisé de comprendre la situation dans laquelle ont pu se retrouver les agriculteurs togolais suite à la suspension des bénéfices des transferts de fonds Stabex. Les autorités togolaises, responsables de la situation politique incriminée, n'étaient en principe que des intermédiaires entre des agriculteurs nécessiteux et l'Europe qui venait en aide à ces derniers. La suspension des transferts des fonds Stabex, même si elle pénalise le gouvernement togolais dans une moindre mesure[484], a été plus encore ressentie, non seulement du côté des agriculteurs, mais aussi de celui de la population togolaise. Les filières agricoles d'exportation du Togo se sont alors retrouvées dans une situation difficile, suite à cette suspension de la coopération européenne avec le Togo.

Tout le monde en a pris conscience. L'urgence à agir n'était plus à démontrer. C'est pourquoi dès la moindre amélioration de la situation politique et juridique[485], l'Union européenne n'hésita pas à accorder le transfert de fonds sur les périodes 1990-1994 (d'un montant de quinze millions huit cent mille euros pour pérenniser la compétitivité et diversifier les sources de revenus des producteurs) , et 1995-1999 (d'un montant de dix millions d'euros)[486].

2) … ainsi que des fonds Sysmin

Le Sysmin (encore appelé Minex, pour marquer la parenté avec le Stabex) de son côté, n'est issu que de la deuxième convention de Lomé. Son objectif premier, rappelons-le, était d'aider les pays ACP à maintenir la capacité de production de leur secteur minier. Même s'il compense les pertes sur les ventes, le Minex ne constitue pas, contrairement au Stabex, un système de stabilisation des revenus. Il visait surtout à éviter le danger de

---

[483] Voir Jean Etienne, « *Un plan de lutte contre la maladie du cacao en Cote d'Ivoire* », sur http://www.futura-sciences.com

[484] La Commission européenne a toujours exigé des informations de plus en plus complètes sur l'utilisation des ressources transférées aux pays ACP. C'est ainsi qu'en 1990, en contrepartie de la suppression de la reconstitution, elle a obtenu que des modalités d'utilisation de ces ressources fassent l'objet d'accords (appelés les Cadres d'Obligations Mutuelles, COM Stabex) entre le pays bénéficiaires et l'Union européenne.

[485] Rappelons qu'en 2004, le gouvernement togolais s'engagea sur 22 points pour améliorer sa situation par rapport aux Conventions UE-ACP.

[486] Voir K. ETSE, *op.cit.*, p. 140

stagnation dans la production minière, face à la diminution de revenus des matières premières.

Le Sysmin ne laissa pas le Togo indifférent, puisqu'au nombre des produits miniers couverts, figurait le phosphate. Le pays dispose d'importants gisements. Les réserves de phosphate sont évaluées à plus de cent millions de tonnes, avec une teneur de plus de quatre-vingt pour cent[487].

Certes, le Togo exploite également (de manière industrielle, tout comme les phosphates) le calcaire. Mais c'est l'exploitation du phosphate qui a toujours dominé l'activité minière, et le Togo a longtemps tiré la majorité de ses recettes d'exportation des phosphates. Il représente plus de dix pour cent du Produit intérieur brut, et quarante pour cent des recettes d'exportation du Togo. Ceci dénote l'importance de ce minerai dans l'économie togolaise.

Cependant, ce fut seulement à travers le 7ème FED, sous Lomé IV, que le Togo bénéficia d'un transfert de fonds au titre du Sysmin, d'un montant de soixante-et-un millions d'euros. En effet, les phosphates togolais ont fait l'objet de boycott de la part des Allemands et d'autres pays européens, qui leur reprochaient de contenir un fort taux de cadmium (un métal toxique qui rendait le raffinage très polluant)[488].

Si la filière des phosphates s'était toujours relativement bien portée, il faut signaler que la crise socio-politique qu'a traversée le Togo n'a pas épargné le secteur. En effet, sous Lomé II et Lomé III, le Togo, bien qu'exportant le phosphate, n'a pas eu recours au transfert de fonds Sysmin. Cette situation s'expliquait, d'une part, par l'absence de fluctuations des recettes d'exportation des produits miniers togolais, et d'autre part, par le boom des phosphates en 1974, caractérisé par l'augmentation de la demande allemande et française[489].

La suspension de la coopération avec l'Union européenne porte une grave atteinte à la contribution des industries extractives au Produit intérieur brut, qui a chuté de 5,3% en 1998 à 2,7% en 2005. La crise de la filière des phosphates expliqua cette baisse. En 2002, l'Office togolais des phosphates (OTP) a été confié à International Fertilizers

[487] Examen des politiques commerciales, 2006, *op.cit*., p. 55
[488] K. ETSE, *op.cit.* p. 142
[489] Même si la demande de la France diminua (de plus de trois quart) après la nationalisation, en 1975, de la Compagnie togolaise des mines du Benin (CTMB), société qui s'occupait de l'extraction des phosphates et dont le capital était détenu à plus de 70% par les intérêts français. Voir Koffi ETSE, *op.cit*. p. 141

Group Togo (IFG-TG), et la production a fortement augmenté en 2003, pour chuter en 2004, après le départ de l'investisseur étranger (l'État n'étant pas en mesure d'assumer les investissements nécessaires à la restructuration de l'entreprise)[490].

Depuis 2007, la Société nouvelle des phosphates du Togo (SNPT), une entreprise publique, s'est vue confier l'extraction du phosphate qui s'effectue à ciel ouvert dans les mines de Hahotoé et d'Akoumapé. L'usine de traitement, située à Kpémé, dispose d'une capacité de production de trois millions quatre cent mille tonnes par an.

Il est évident que la crise qu'a traversée le Togo a lourdement compromis l'activité minière basée sur l'extraction du phosphate. Par ailleurs, la suspension de la coopération européenne a entraîné l'absence de tout transfert de fonds Sysmin au profit de ce pays, étant donné que durant cette période, le Togo connut des périodes de perte sur le cours mondial des produits miniers.

Somme toute, la suspension de ces aides financières, destinées à soutenir le commerce des produits agricoles et miniers, a donné un coup d'arrêt à l'augmentation de la production agricole et minière. La revitalisation de l'économie togolaise, cette dernière axée sur ces produits agricoles et miniers, devient alors une pure utopie, étant donné qu'il fut enregistré une chute périodique desdites productions.

Certes, la branche de l'industrie extractive togolaise a subi de lourdes pertes, mais c'est surtout la filière du coton qui a le plus souffert de la crise. En effet, les paysans furent moins bien rémunérés, et donc se désengagèrent de ladite filière, puisque ne pouvant plus acquérir d'intrants devenus trop chers. L'État togolais, économiquement affaibli, ne pouvait pas faire face à ces nouveaux besoins supplémentaires[491].

Il faut, cependant, reconnaître que la Communauté européenne a péché en ne mettant pas en place un dispositif court-circuitant le gouvernement, afin de diriger les aides directement aux vrais nécessiteux que sont les agriculteurs. Certes, la coopération décentralisée, plus tard, a poursuivi cet objectif. Cependant, il existait des ONG qui auraient bien pu assumer ce rôle.

Le Stabex et le Sysmin, classés dans la catégorie des aides non programmables, ne représentaient qu'une infime partie du gigantesque instrument de coopération qu'est le

[490] Togo, Examen des politiques commerciales, 2006, *op.cit*. p. 55
[491] Voir K. ETSE, *op.cit*. pp. 163-164

Fonds européen de développement. Sa suspension, dans le cadre de la rupture de la coopération UE-Togo, constitua un véritable frein à l'essor économique de cet État.

B- L'économie togolaise et la suspension de l'essentiel des aides programmables

Le Stabex et le Sysmin, faisant partie des aides non programmables, n'ont pas été les seules ressources impactées par la suspension de la coopération. L'annulation d'autres aides, programmables, ont sérieusement freiné l'économie togolaise.

1) La privation d'aides programmables due à la rupture de la coopération

La suspension de la coopération entre l'Union européenne et le Togo a eu, comme première conséquence, la non élaboration et la non signature des Documents Stratégie-Programmes Indicatifs Nationaux (DS-PIN) pour les 8ème et 9ème FED. Ces derniers correspondent donc respectivement aux périodes de révision de Lomé IV et l'Accord de Cotonou.

Notons que c'est par le biais de ces documents que s'organise l'assistance dans la quasi-totalité des secteurs de coopération. Les Programmes Indicatifs Nationaux portent, non seulement, sur le développement social, mais aussi sur la mise en place des infrastructures telles que la construction des routes et ponts, indispensables à l'acheminement des marchandises, produits agricoles et miniers.

Il est donc indéniable que cette inexécution d'aides programmables sur deux périodes successives génère un énorme manque à gagner pour ce pays, dont le Produit intérieur brut (PIB) en 2010 était moins de deux milliards d'euros. Ceci ne constitua, ni plus ni moins, qu'une perte économique considérable.

Pour s'en convaincre, s'impose alors une petite analyse des dotations dont a bénéficié le Togo avant les sanctions européennes, et celles accordées après la crise dans le cadre des aides programmables.

En effet, sur la base des Programmes Indicatifs Nationaux exécutés par le biais des FED de Lomé I à Lomé IV, le Togo bénéficia d'un montant total de 208 200 000[492] euros au titre des aides programmables. La répartition sectorielle de ces aides programmables fut inégale en fonction des secteurs d'intervention. Ainsi, sur l'ensemble des quatre programmes indicatifs nationaux, ce sont les secteurs des *Infrastructures* et du *Développement rural* qui ont drainé le plus de moyens, avec respectivement 31% et 25% des dotations.

Les *Micro-réalisations* en ont recueilli 19%. Viennent ensuite les secteurs de : *Programme d'importation*, de *Formation*, de *Santé* ; avec respectivement 4,67%, 4,65% et 4,18%[493].

Ā la reprise donc de la coopération entre l'Union européenne et le Togo, le 10èmè FED, correspondant à la période de révision de l'Accord de Cotonou (2005), alloue un budget de 123 millions d'euros d'enveloppe A[494]. Le Document Stratégique et Programme Indicatif National (DSP-PIN sur la période 2008-2013) a été signé le 05 mai 2008, et est fondé sur le Document Stratégique de Réduction de Pauvreté (DSRP), le dialogue mutuel et l'analyse partagée. Ainsi, les secteurs de concentration de l'aide ont été établis selon les besoins du pays et la stratégie gouvernementale, à savoir :

- Secteur focal I : Gouvernance et appui aux réformes économiques et institutionnelles, pour environ 22 millions d'euros, soit 17,88% de l'enveloppe programmable.

- Secteur focal II : Relance économique à travers l'appui aux infrastructures (près de 41 millions d'euros, 33,32% de l'enveloppe programmable)

- Appui macro-économique (environ 48 millions d'euros, soit 39% de l'enveloppe programmable)

- Hors secteurs focaux : Appui à la société civile, réconciliation nationale, environnement et coopération technique (12 millions d'euros, soit 9,8% de l'enveloppe programmable)[495].

---

[492] Commission Européenne, « Coopération UE-Togo, Rapport d'Activités Conjoint, 2004 », p. 14
[493] *Ibid.* p.15
[494] Ā laquelle s'ajoute une enveloppe B d'un montant de 1,7 millions d'euros, pour répondre aux besoins d'urgence non programmés.
[495] Voir : « *Relations politiques et économiques, Coopération Union européenne-Togo : Une histoire de confiance renouvelée* », Délégation de l'Union européenne auprès de la République Togolaise, sur : http://www.europa.eu

Après ce bref aperçu de ce que représentent les aides programmables pour les pays ACP en général, et le Togo en particulier, il est aisé d'appréhender à quel point ce pays a pu pâtir de l'absence de ces aides au cours des périodes des 8ème et 9ème FED, correspondant, rappelons-le, respectivement à Lomé IV révisée et l'Accord de Cotonou. La perte économique est considérable, d'autant plus que ce sont des aides qui viennent appuyer le plus souvent des secteurs, soit prioritaires, soit en difficulté, afin de tendre vers une meilleure performance.

Par ailleurs, ce sont des aides qui génèrent de l'emploi, donc des revenus pour les populations, ce qui améliore le pouvoir d'achat. Ce cercle vertueux fait aussi que les activités menées dans le cadre de ces programmes génèrent des effets, qui ne sont que positifs pour la quasi-totalité de la population. Cependant, malgré la suspension de la coopération et l'absence des aides programmables, on a pu néanmoins noter que toutes les activités n'avaient pas été annulées.

2) La poursuite néanmoins de certaines activités

Il faut noter que, malgré la suspension, la Communauté européenne resta l'un des principaux bailleurs de fonds du Togo. L'Union européenne poursuivit donc l'aide à l'endroit de ce pays, pour certaines activités, en dépit de l'absence notable de volonté des autorités de se conformer aux nouveaux principes dictant le partenariat UE-ACP.

Ces activités furent, pour la plupart, financées sur les reliquats des 6ème et 7ème FED, et directement réalisées en faveur de la population. C'est ainsi que, comme nous l'avons déjà rappelé, des activités se rapportèrent, entre autres, au Programme d'appui à la réforme de la justice, l'Appui aux élections, le Recensement Général de la population et de l'habitat, le Projet d'aménagement urbain pour le Togo, l'Apurement de la dette auprès de la BEI, Etude/Contournement de la ville de Lomé, l'Appui institutionnel[496].

Par ailleurs, les acteurs de la société civile ont aussi bénéficié de ressources, tant du FED que sur les lignes budgétaires. Ce fut par exemple le cas du Programme d'appui aux Organisations de la Société Civile. Les 7ème et 9ème FED ont donc servi à financer ce programme pour un montant de 1,6 million d'euros. Prenant fin en août 2006, il avait

[496] Coopération UE-Togo, Rapport Annuel Conjoint, 2006, p.11

pour but de soutenir et renforcer la participation des acteurs non étatiques au développement durable au Togo.

Un autre projet de renforcement des capacités de la société civile (conçu pour une durée de trois ans) courut jusqu'en mars 2007, et consista à renforcer les compétences et les capacités matérielles des Organisations de la société civile de la Région des Savanes. Le résultat en est que ces organisations de la région sont aujourd'hui constituées en réseau, et sont donc capables de répondre à des appels à proposition lancés par les bailleurs.

Pour finir, soulignons que des projets financés dans le cadre des lignes budgétaires thématiques (cofinancement ONG, coopération décentralisée et Initiative Européenne pour la Démocratie et les Droits de l'Homme) ont constitué un soutien non négligeable aux Acteurs non étatiques (ANE). Les domaines concernés furent : renforcement des capacités de la société civile, santé, handicap et agriculture. Plusieurs contrats ont donc été signés à la fin de l'année 2005, dans les secteurs des Droits de l'Homme, de l'enfant et des personnes handicapées, de la culture, des micro-finances, de l'agriculture, de l'éducation et de l'hydraulique villageoise[497].

Les relations entre l'UE et le Togo étant caractérisées par une suspension datant de 1993, et confirmée par la décision du Conseil en décembre 1998, le pays n'a donc pas pu bénéficier d'un Document Stratégie Pays et d'un Programme Indicatif National depuis cette première date. Cependant, il n'en demeure pas moins que ce pays bénéficiât de financements régionaux sur les 8ème et 9ème FED, dans le cadre de l'intégration régionale dans la zone Afrique de l'Ouest. Ainsi :

- *Le Programme d'Appui Régional à l'Intégration (PARI 2)* : ce programme, au sein de l'UEMOA, est financé sur le 8ème FED, aussi bien sur les PIN que sur les PIR. Il comporte plusieurs volets, à savoir, entre autres, un appui direct aux institutions régionales, des fonds d'ajustements structurels complémentaires pour aider les pays sous ajustements à gérer les coûts de transition[498] de l'Union douanière, un volet d'appui au renforcement des capacités de gestion des administrations nationales dans l'application des directives communautaires[499].

[497] *Ibid*. p.12-13
[498] Le Togo n'en bénéficia pas.
[499] Par rapport à ce dernier volet, tous les pays membres, y compris le Togo, bénéficièrent d'un même montant de 1,5 million d'euros sur PIN et de 0,5 million d'euros sur PIR. Ces fonds furent gérés au niveau national.

Un autre projet visant à appuyer le secteur privé a été élaboré sous forme de projet indépendant, et géré au niveau régional. Mis en œuvre par l'ONUDI, ce fut un programme de mise en place d'un système d'accréditation, de normalisation et de promotion de la qualité au sein de l'UEMOA. Il consista en une série d'actions visant à donner des garanties sanitaires aux produits de pêche[500].

- *Le Programme panafricain de contrôle des épizooties (PACE)* : de mai 2001 à octobre 2006, ce programme chercha « *à renforcer les capacités nationales et régionales d'appréciation technique et économique des maladies animales et de génération de programmes appropriés pour leur contrôle et à sécuriser la santé animale contre les principales épizooties* »[501]. Il permit de consolider le réseau d'épidémio-surveillance, et déclarer le Togo indemne de la Peste bovine.

- *Le Programme d'appui à la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD)* : destiné à rendre la BOAD plus performante, les objectifs poursuivis étaient la modernisation de la banque, la formation du personnel de la banque aux nouvelles techniques, l'amélioration des capacités managériales, la simplification et l'amélioration des processus de décisions.

- *Le Projet régional de renforcement des capacités des femmes dans leur intégration à la vie politique (WILDAF) :* l'objectif était de renforcer la capacité des organisations de femmes en milieu rural et urbain à participer à la gouvernance, en influençant les décisions et les politiques des pouvoirs publics[502].

On peut dire que ces programmes ont apporté une contribution significative à la participation du Togo à l'agenda régional. Mais ils ont également contribué au maintien de conditions minimales de développement pour le pays. Ceci nous amène à analyser comment l'économie togolaise, dans son ensemble, s'est comportée durant cette période de crise, en l'absence de l'essentiel de l'aide européenne.

[500] Rapport 2004, P.10
[501] Coopération UE-Togo, Rapport Annuel Conjoint 2006, p.14
[502] Voir, pour tous ces programmes, Coopération UE-Togo, Rapport Annuel Conjoint 2006, *op.cit.*, p.14

§2- L'évolution de l'économie togolaise durant la crise

Si la crise socio-politique couplée avec la crise économique qu'a traversées le Togo ont mis l'économie de ce petit pays dans une situation déplorable, il faut néanmoins avouer que cette économie n'a pas attendu la suspension des liens économiques avec l'Europe pour être en difficulté.

Mais dans le cadre de nos analyses, nous allons nous pencher sur une étude s'étendant seulement sur la période des sanctions économiques européennes, et évoquer la situation sur un plan macro-économique (A). Ensuite, nous étudierons plus particulièrement la situation qu'ont connue les secteurs de production (B).

A- La crise UE-Togo et la situation macro-économique du pays

Dans cette rubrique, nous essayerons d'appréhender les effets qu'ont pu avoir les quinze années de sanctions économiques sur l'économie togolaise, en étudiant la situation avant (1) et après (2) les effets de la crise. Nous analyserons, pour ce faire, entre autres, la situation de la dette publique togolaise, le budget et le cadre des dépenses et surtout la situation des finances publiques.

1) La situation économique du Togo dans les premières années de la crise.

Le Togo est membre fondateur de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)[503], dont la mission principale est la création d'un espace économique harmonisé et intégré. Cet espace est destiné à assurer une totale liberté de circulation des personnes, des capitaux, des services et des facteurs de production, ainsi que les droits de résidence et d'établissement[504].

Dans cette optique, l'UEMOA a mis en œuvre la convergence de politiques macro-économiques et sectorielles, l'harmonisation des législations fiscales des pays membres, l'intégration monétaire avec une banque centrale, la Banque centrale des États de

[503] Création par le « Traité de l'Union » signé à Dakar le 10 janvier 1994 par les Chefs d'Etat et de Gouvernement des sept pays de l'Afrique de l'Ouest (Bénin, Burkina-Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo ; et plus tard le 2 mai 1997, la Guinée Bissau est devenu le huitième État membre de l'Union) ayant en commun l'usage d'une monnaie commune, le Franc CFA.
[504] Voir : *Union économique et monétaire ouest-africaine*, sur http://www.izf.net

l'Afrique de l'ouest (BCEAO), avec la monnaie commune le franc CFA[505]. C'est dire que si l'activité économique n'était, certes, pas florissante, le Togo était à peu près dans la même situation que les autres États membres de l'UEMOA.

En effet, depuis 1979, le Togo a mis en place une série de programmes d'ajustement structurel, afin de corriger des déséquilibres. Si l'exécution de ces programmes a été plusieurs fois interrompue, y compris par la crise socio-politique au début de la transition démocratique, un nouveau programme d'ajustement structurel a été mis en place pour la période 1994-1997[506]. Ce nouveau programme, destiné à créer un environnement favorable à l'activité économique, connut l'achèvement de la première phase de privatisation (qui concerna aussi l'Office togolais des phosphates, OTP).

Le Togo enregistra ainsi une amélioration des performances des administrations fiscales et douanières, ainsi qu'un accroissement des recettes publiques. De 10,9% du produit intérieur brut (PIB) en 1993, les recettes publiques passèrent à plus de 18% en 1996, et à près de 16% en 1997. Le PIB connut ainsi un redressement réel à partir de 1994, à des taux supérieurs à 8%, sauf en 1997 (année depuis laquelle, avec l'effet de la crise, la croissance n'a jamais retrouvé le niveau antérieur) où la croissance a été estimée à 3,9%[507]. Et la balance commerciale, longtemps déficitaire, a connu des excédents en 1994, 1995 et 1997.

Cependant, l'économie togolaise étant déjà fragilisée par la crise socio-politique, la forte demande des biens locaux induite par la dévaluation (effet de substitution) a entretenu l'inflation engendrée par le changement de parité, le niveau de l'offre domestique étant assez bas.

En 1997, le Togo, faisant bien sûr partie des pays les moins avancés, avait un Produit national brut (PNB) de 330 dollars USA[508], et l'encours de la dette extérieure, contractée

[505] La structure du tarif extérieur commun (TEC) à quatre taux (1%, 6%, 11% et 21% plus des prélèvements communautaires de 1% au total) a été précisée, et la transition vers sa mise en application a débuté en juillet 1998 pour s'achever en janvier 2000, date à laquelle l'union douanière a été consacrée.
[506] Au lendemain de la dévaluation du franc de la Communauté financière africaine (CFA), intervenue en janvier 1994, le faisant passer de 50 à son taux actuel de 100 francs CFA pour un franc français. Voir OMC, EPC, 1999, p. x
[507] *Ibidem*
[508] EPC 1999, p.1

en grande partie auprès des institutions multilatérales, s'estimait à 815 milliards[509] de franc CFA (environ 1,3 milliard d'euros), soit 99% du PIB[510].

Il est évident que l'économie du Togo a évolué en fonction de la situation socio-politique depuis le début des années 1990. Les périodes de fortes régressions économiques correspondent à des périodes de troubles. C'est ainsi que cette économie évolua en dents de scie jusqu'en 1997, pour vraiment plonger, de façon durable, à partir de la seconde phase de sanctions européennes de 1998. Et ce fut cette décadence qui perdura jusqu'à la reprise de la coopération en 2007.

Ainsi, quel bilan est-il alors possible de faire sur l'aspect macro-économique du Togo après cette suspension de la coopération ?

2) L'état des lieux à la reprise de la coopération de l'Union européenne

Le Togo a poursuivi, malgré l'absence de l'aide internationale, un programme de stabilisation macro-économique et des réformes structurelles, avec pour principal objectif, la maîtrise des finances publiques. Ceci devait permettre de soutenir la politique monétaire commune de l'Union monétaire ouest-africaine (UEMOA). Malgré les efforts enregistrés en ce sens, le pays n'a pas pu satisfaire tous les critères[511] de convergence économique de l'UEMOA en 2004. Les critères concernant donc l'encours de la dette et les arriérés de paiement n'ont pas été satisfaits par le Togo[512].

La dette publique du Togo (dette extérieure et intérieure réunies) était estimée à 2,3 milliards de dollars à la fin de l'année 2006, correspondant à 103% du PIB[513]. Alors que

[509] EPC, 1999, *op.cit*., p.6
[510] En 1996, le service de la dette représentait 14% du PIB.
[511] Les critères de convergence établis (adoptés selon l'Acte additionnel n°4/99, portant « *le Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité* », et sujets à une surveillance régionale, sont : un solde budgétaire de base hors don (critère clef) à 0% du PIB/ un taux d'inflation annuel moyen de 3%, l'encours de la dette intérieure et extérieure à 70% du PIN nominal, la non accumulation d'arriérés de paiement/ la masse salariale inférieure à 35% des recettes fiscales/ les investissement sur ressources propres au moins égal à 20% des recettes fiscales/ le taux de la pression fiscale à 17%/ un déficit des paiements courants hors don à 5% par rapport au PIB. Voir : « La convergence économique en zone franc », sur http://www.uemoa.int.
[512] En effet, le ratio du solde budgétaire de base au PIB nominal devrait être supérieur ou égal à zéro, et le taux d'inflation annuel devrait être de 3% maximum. Voir Réunion des ministres de l'économie et des finances de la zone franc, « *Comité de convergence : Rapport aux Ministres* », les 19 et 20 septembre 2005, sur http://www.izf.net
[513] En 1997, elle représentait 99% du PIB.

la dette extérieure avoisine 1,8 milliards, soit 81% du PIB, la dette intérieure, non moins considérable certes, n'était estimée qu'à 500 millions d'euros.

Le pays s'est donc retrouvé, depuis mai 2002, dans une situation d'insolvabilité suite à l'accumulation substantielle d'arriérés (les arriérés représentèrent un tiers de la dette externe du pays). Si cette situation d'insolvabilité porte plus sur la dette contractée envers la Banque Mondiale et les créanciers du Club de Paris[514], elle concernait moins la dette du Togo au FMI. Cette dernière représentait 8,5 millions de dollars (à la fin 2006)[515], et les paiements du Togo à ce titre ont été plutôt réguliers.

Il faut noter que le Togo a renoué avec cet organisme (FMI) en 2006, après huit ans d'absence de programme formel. D'octobre 2006 à juin 2007, a été mis en œuvre un programme de référence (SMP)[516]. La performance a été jugée satisfaisante par l'organisme financier qui approuva, en avril 2008, une Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance (FRPC) de 66 millions de Droits de Tirages Spéciaux (DTS) pour la période 2008-2010. La mise en place de cette FRPC déclenche le processus d'apurement des arriérés de la dette. Elle concourt, par ailleurs, à ramener la dette publique à un niveau soutenable, à réengager le Togo avec ses partenaires au développement, à augmenter les ressources des secteurs sociaux et des infrastructures et à améliorer la gestion des finances publiques. C'est ainsi que la Banque Mondiale a approuvé, le 29 mai 2008, un don de 158 millions USD pour apurer les arriérés du Togo. Aussi, un accord fut-il trouvé avec la Banque Africaine de Développement (BAD) pour l'apurement d'arriérés s'élevant à environ 8,4 milliards de franc CFA. Les créanciers du Club de Paris ont donné leur accord, le 12 juin 2008 avec le Togo, pour un allègement de la dette publique extérieure bilatérale, qui conduit à l'annulation immédiate de 347 millions de dollars USD (157 milliards FCFA).

---

[514] Le Club de Paris est un groupe informel de créanciers publics dont le rôle est de trouver des solutions coordonnées et durables aux difficultés de paiement de pays endettés. Ces pays se voient accorder un allègement de dette (rééchelonnement ou réduction des obligations du service de dettes pendant une période définie [traitement de flux] ou une date fixée [traitement de stock]) pour les aider à rétablir leur situation financière. Pour le Togo, les pays créanciers regroupés au Club de Paris sont : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, États-Unis, France, Italie, Japon, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse. Voir : http://www.clubdeparis.org

[515] RAC 2007, p. 5

[516] Le Staff Monitored Programme (SMP), Programme de Référence en traduction. Voir « *Togo : Rapport des services du FMI relatif aux consultations de 2007 au titre de l'article IV et à la première revue du programme de référence…* », Rapport des services du FMI, n°07/217, Août 2007, p.7, sur : http://www.imf.org

Par ailleurs, concernant les arriérés à l'égard de la BEI s'élevant à 22,467 millions d'euros, contractés sur les ressources des précédents FED, il fut négocié un arrangement avec la Communauté européenne. Ainsi, des tranches de 5 M€ et 17,467 M€ ont respectivement été décaissées sur le 9ème FED en décembre 2008, et le 10ème FED en 2009[517].

La conséquence de cette succession de mesures d'aides financière en est que le Togo passe le point de décision de l'initiative PPTE. Le passage du point de décision, puis du point d'achèvement de l'initiative PPTE, devrait permettre le réengagement de nouveaux partenaires officiels, et ultérieurement le retour de capitaux privés, dans les secteurs clés de l'économie, y compris l'infrastructure, par le biais de concessions.

Sur le plan budgétaire, le Togo doit améliorer sa situation qui s'est dégradée au fil du temps à cause, bien sûr, de l'instabilité politique, mais aussi du faible taux de croissance et aussi naturellement de la suspension de la coopération internationale. Ceci a eu pour principales conséquences, dans les actes du gouvernement, de comprimer des dépenses (notamment dans les secteurs sociaux), d'accumuler des arriérés[518] (ces arriérés n'ont pas seulement concerné le remboursement de la dette, mais ont aussi concerné les salaires des fonctionnaires qui travaillèrent plusieurs mois sans percevoir le salaire).

Sur le plan des Finances publiques, il fut mis en œuvre, dès le mois de juin 2006, un plan d'actions global de réformes destiné à renforcer le système de gestion des finances publiques. Mis en œuvre par le Ministère des Finances, ce plan faisait suite à une étude (PEMFAR)[519] qui mit en évidence « *un certain nombre de faiblesses dont l'abus de procédures dérogatoires, le délabrement des structures de contrôle interne et externe et l'absence de situations périodiques de l'exécution budgétaire* »[520].

Ce qui est surprenant dans le cas des Finances Publiques au Togo, c'est que toutes ces insuffisances mises en évidence par l'étude PEMFAR n'étaient un secret pour aucun Togolais. Tout le peuple togolais était conscient de la mauvaise gestion des finances du pays, et qu'il y avait lieu d'opérer de profondes réformes. La seule difficulté était que la

[517] Voir RAC 2008, p. 8-9
[518] RAC 2007, p. 6
[519] Une Revue des Dépenses Publiques et de la Gestion Financière de l'Etat togolais (Public Expenditure Management and Financial Accountability Review, PEMFAR) a été préparée par la BM, le PNUD, la BAD et la France en juin 2006. L'objectif de cette mission était d'avoir une analyse actualisée du système des finances publiques du Togo.
[520] RAC 2008, *op.cit.*, p.10

situation profitait aux dirigeants et à leurs proches, et ces derniers n'étaient pas près de renoncer à tous les avantages frauduleusement acquis.

Cependant, si les experts économiques conclurent à un bon niveau d'exécution des mesures[521], l'avenir nous dira si la bonne foi guide nos dirigeants quant à la destination des fonds recueillis. Ce qui nous étonnerait, d'autant plus que les vieilles pratiques ne semblent pas derrière ce régime, si on en croit un récent article : « *Togo : Faure Gnassingbé, l'argent, la drogue, la corruption, les femmes…* ». Un passage très révélateur renseigne sur la gestion faite des deniers publics par les proches du pouvoir : « *… sur le plan intérieur, la situation est toute autre. La majorité de la population vit dans une misère ambiante tandis que les proches du pouvoir paradent dans l'opulence* »[522].

En somme, il apparaît clairement que la crise traversée par le Togo a laissé l'économie du pays, déjà détériorée avant cette crise, dans un état de détresse notoire. Néanmoins, si le pays a semblé, tant bien que mal, résister au choc économique, c'est en partie grâce à ses secteurs de production qui ont su par moment s'adapter, d'une manière ou d'une autre, à la situation.

B- L'impact de la crise sur les secteurs de production

Le constat est évident. Les principaux secteurs traditionnels (1), sources de revenus du pays, se sont progressivement essoufflés. Il faut signaler que ce processus d'essoufflement a bien débuté avant la crise, même si par le biais de cette dernière s'opéra une mutation au sein de ces secteurs (2).

1) Les principaux secteurs productifs dominants avant la crise

Comme nous l'avons déjà souligné, l'économie togolaise « *est essentiellement tributaire de l'agriculture (coton, cacao, café, et cultures vivrières) qui fournit … plus de la moitié des*

[521] Entre autres, l'élaboration du budget facilitée, la nomination de nouveaux dirigeants aux impôts et aux douanes débouchant sur une augmentation de la pression fiscale, la forte réduction des procédures des dépenses exceptionnelles, le renforcement du contrôle de l'exécution du budget, des audits menés dans plusieurs secteurs, etc.

[522] Article du 25 juin 2012 par la Rédaction de AfriSCOOP à Paris, Paul M. CARTIER, sur http://www.afriscoop.net

recettes d'exportation de marchandises »[523]. Une situation similaire dans presque tous les pays ACP qui, comme l'ont remarqué beaucoup d'observateurs, a entraîné une situation de dépendance économique singulière de ces pays à l'exportation de leurs principaux produits agricoles de rente.

Cette situation n'a guère favorisé le développement, et les difficultés rencontrées par cette filière agricole ne sont pas à mettre directement à la charge de la suspension de la coopération. Car le Togo, malgré la crise avec l'Europe, continua de bénéficier, à l'instar des autres pays ACP, du système des préférences commerciales. Cependant, le gouvernement a manqué, et c'est peut être en partie due à la crise, d'élaborer des politiques économiques qui tiennent compte, non seulement, de la nécessité de restaurer la capacité de production des principales filières agricoles du pays, mais également, de la diversification des exportations, de la promotion de l'élevage et de l'aquaculture[524]. Il a également omis, chose importante, de revoir dans le sens d'une amélioration, la gouvernance économique des entreprises publiques opérant dans les différents secteurs agricoles.

Mais la libéralisation substantielle du secteur agricole permit l'abolition des contrôles de prix sur la plupart des produits. C'est ainsi que des exportateurs privés ont pris d'assaut les filières du café et cacao. Mais la filière du coton, principale culture de rente, resta dominée par une société d'État, la Société togolaise de coton (SOTOCO), qui intervint dans la production et la commercialisation.

Il est impossible d'étudier l'économie togolaise sans évoquer le Port autonome de Lomé (PAL) autour duquel s'organise cette économie. Abritant la majeure partie des échanges du Togo avec l'extérieur, le Port autonome de Lomé sert de point de transit pour des marchandises à destination des pays sahéliens enclavés, notamment le Burkina Faso, le Mali et le Niger. L'exploitation de cette position a favorisé l'installation de réseaux de communication reliant le port aux pays enclavés et, en même temps, l'ouverture du Togo sur l'extérieur. Il reste l'un des atouts majeurs du Togo, étant le seul « *port franc de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), le seul qui puisse accueillir les pétroliers et les céréaliers qui ont un tirant d'eau d'au moins 14 mètres, et le seul à disposer*

[523] OMC, EPC, *op.cit*., 1999, page x
[524] K. ETSE, *op.cit*. p.182

d'espace pour l'entreposage étant donné que le PAL est situé à proximité mais en dehors de la ville de Lomé »[525].

Au Togo, le transit de marchandises à destination des pays enclavés constitue une activité traditionnelle importante. Le régime douanier de transit comprend le transit direct et les réexportations, après un séjour des marchandises au Togo sous entrepôt ou « usine exercée ». Le transit direct n'est soumis à aucune taxe, excepté celle de voirie. Les réexportations sont soumises à une taxe de 4% pour la plupart des produits, 1% pour le riz et le sucre et de 0% pour les véhicules[526].

Ā un moment considéré comme le « poumon » de l'économie togolaise, le Port autonome de Lomé a vu son dynamisme compromis par la crise socio-politique qu'a connue le Togo. Par ailleurs, l'infrastructure de transports terrestres au Togo ne lui permettait pas de tirer pleinement profit de cet atout[527]. Il a ainsi subi la concurrence d'autres ports de la sous-région en ce qui concerne le ravitaillement des pays enclavés, en raison justement de ce faible réseau routier dont dispose le Togo. C'est un secteur qui resta très marqué par la présence de l'État, à travers des entreprises dont il détient 100% des capitaux.

C'est précisément dans cette zone portuaire que fut installée, depuis les années 1990, une zone franche reflétant l'orientation donnée à la politique industrielle togolaise, à savoir la promotion des entreprises (industrielles surtout) tournées vers l'exportation. L'installation des unités de production en zone franche se voit facilitée par la Société d'Administration des Zones Franches (SAZOF), qui assiste les promoteurs dans l'établissement des différentes formalités, et suit leurs rapports avec l'Administration publique et les autres structures nationales[528].

Sont ainsi agréées en zone franche, les entreprises à forte intensité de main-d'œuvre, les entreprises à technologie de pointe, les entreprises axées sur l'utilisation des matières premières locales, les entreprises exportatrices pratiquant la sous-traitance internationale, les entreprises de services et les entreprises produisant des intrants pour les entreprises énumérées ci-dessus. Ces entreprises doivent ainsi garantir

[525] OMC, EPC, 2006, *op.cit.* p.62
[526] Pour l'année 1997, le transit total s'élevait à 189 milliards de francs CFA (324,1 millions de dollars) et les réexportations étaient de 51 milliards de francs CFA (87 millions de dollars). Voir OMC, EPC, 1999, p. 7
[527] OMC, EPC, 2006, p. x
[528] Voir : Zone franche, Un paradis fiscal au cœur de l'Afrique de l'ouest, sur : http://www.republicoftogo.com

l'exportation de la totalité de leurs productions, avec toutefois la possibilité de la vente de 20% de la production sur le territoire douanier, moyennant une autorisation par les pouvoirs publics.

Les mesures tarifaires et fiscales sont de nature à inciter à l'implantation et promouvoir les activités de ces entreprises[529]. Mais tout compte fait, l'activité industrielle restait dominée par l'exploitation du phosphate (dont nous avons longuement traité dans nos précédentes lignes) et du calcaire.

Il est important de noter que l'économie togolaise reste caractérisée par la coexistence d'un secteur moderne et d'un autre secteur traditionnel. Les unités informelles représentent un débouché important pour les biens et services fournis par les entreprises industrielles du secteur moderne. Elles assurent également la sous-traitance pour certaines entreprises modernes.

Le secteur informel est le principal pourvoyeur d'emplois au Togo, et le commerce informel avec le Nigéria et le Ghana occupe un grand nombre de petits commerçants[530]. Lors de la crise politique de 1991-1993, ce secteur (informel) s'est beaucoup développé (en plus de ses nombreux employés, ce secteur enregistra l'affluence de fonctionnaires dont le salaire n'était pas versé durant des mois).

Mais la succession de la crise entraîna une modification du paysage économique, étant donné que ce dernier subit de légers bouleversements.

2) Des mutations au sein des secteurs productifs

L'économie togolaise s'est gravement détériorée après la crise socio-politique et l'interruption de l'aide extérieure qui s'en est suivie. Sur un plan général, les effets de la crise n'ont pas entraîné une profonde transformation de l'environnement économique par rapport aux secteurs de production. L'économie togolaise repose toujours sur les trois secteurs que sont l'agriculture, suivie par les services et l'industrie.

---

[529] Voir : Réseau « Politiques Economiques et Pauvreté (PEP) », Politique industrielle de Zone franche au Togo et effets sur le revenu des ménages pauvres : Une approche basée sur le modèle d'équilibre général calculable, mai 2006, pp. 1-2, sur : http://www.pep-net.org

[530] En 1990, environ 15,2% des exportations et réexportations et 14,5% des importations étaient informelles.

La part de l'agriculture dans le PIB a augmenté (passant de 34% en 2000 à 44% en 2006), tandis qu'on observe une diminution de celle des services (de 48% en 2000 à 33% en 2006). Cette place toujours prépondérante de l'agriculture dans l'économie, malgré les difficultés qu'elle connut, dénote ainsi de la profondeur et de la généralité (tous les secteurs de production sont touchés) de la crise économique[531]. En effet, l'agriculture ne bénéficiait plus de soutien, ni dans le cadre des aides programmables (8ème et 9ème FED), ni dans celui des aides non programmables (les fonds Stabex déjà évoqués). C'est ainsi qu'à l'intérieur de ce secteur, le coton reste le principal produit agricole d'exportation, suivi du cacao et du café. Cependant, la Société togolaise du coton (SOTOCO) détient toujours le monopole d'achat du coton graine auprès des producteurs, mais les activités d'égrenage et de commercialisation du coton fibre ont été effectivement libéralisées depuis 2000.

Le secteur manufacturier fut l'une des rares activités à avoir résisté quelque peu à la crise qu'a traversée le Togo. Ceci n'était pas dû à la production et l'exportation du phosphate qui dominèrent pendant longtemps ce secteur. Au contraire, le secteur du phosphate a subi la crise. C'est l'exploitation de l'autre matière première, aussi exploitée à l'échelle industrielle, le Calcaire (destiné à la production du ciment), qui permit au secteur manufacturier d'enregistrer une telle performance.

En effet, le ciment est devenu, depuis 2001, le principal produit d'exportation du Togo, devant le Coton et les phosphates. L'extraction du calcaire est réalisée par une société de droit privé, West African Cement (WACEM), qui alimente les deux cimenteries du Togo, à savoir WACEM[532] et la Société des ciments du Togo (CIMTOGO), cette dernière alimentant le marché national[533].

Par ailleurs, en 2002, le cimentier scandinave SCANCEM s'est allié à WACEM pour créer (FORTIUS), une usine de clinker à Tabligbo (localité située à 80 km au Nord-est de Lomé). Cette dernière devra approvisionner en matières premières les deux cimentiers, et exporter le surplus vers les pays voisins, pauvres en calcaires. Les importantes

[531] RAC 2008, p. 8
[532] Établie en zone franche depuis 1999 et cumulant les bénéfices de la zone franche et du code minier, à titre exceptionnel depuis son implantation.
[533] OMC, EPC, 2006, p. 55

exportations du ciment vers la sous-région ont fait de ce produit le premier poste d'exportation du Togo en 2003[534].

Enfin, le secteur des services resta très important dans le système économique togolais pendant la période de crise. Son importance fut à tel point considérable que certains l'ont même mis devant le secteur agricole dans la contribution au PIB du Togo (47,6% du PIB en 2005)[535]. Ce sont essentiellement les services marchands, liés au commerce de transit aux pays de la sous-région (Burkina-Faso, Mali, Niger), qui ont connu une mutation. La crise politico-militaire ivoirienne[536] provoqua des réaménagements du trafic en Afrique de l'Ouest, et ces pays enclavés ont réorienté une plus grande partie de leurs marchandises en transit vers le port de Lomé. Ce dernier enregistra donc une très forte progression du volume de marchandises.

En résumé, la crise togolaise a généré des conséquences néfastes pour la production sectorielle au Togo. L'agriculture manqua d'énormes ressources pour se développer, tandis que la production du phosphate connut une baisse considérable. Pourtant, cette crise aura tout de même permis de se rendre compte que le Togo ne manquait pas de potentialités. Une preuve en est que le pays a su tirer profit de l'exploitation du calcaire pour alimenter la sous-région. Mais qu'en est-il alors de la situation sociale de la population togolaise ? Aura-t-elle été épargnée par une crise qui n'était sensée toucher que les dirigeants politiques ?

SECTION II- LES RÉPERCUSSIONS SOCIALES ET LES EFFORTS DE REDRESSEMENT DE LA SITUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE DU TOGO

Il n'aurait pas fallu longtemps pour se rendre compte que les sanctions européennes, a priori destinés aux dirigeants togolais pour violation des droits de l'homme et des principes démocratiques (à l'encontre du peuple), ont pris toutes les dimensions possibles. Le Togo tout entier a subi les conséquences de ces sanctions, et le peuple encore plus.

[534] *Ibidem*.
[535] OMC, EPC, 2006, p.vii
[536] Du 19 septembre 2002 au 11 avril 2011.

Si des efforts ont toujours été menés et continueront d'être menés (§2) pour le redressement du pays, les retombées sociales et humaines de la crise ont été considérablement graves pour le Togo (§1).

§1- L'impact de la rupture de la coopération dans le domaine social et humain

Malgré toute la volonté, de la part de l'Union européenne, de limiter au maximum la portée des sanctions (A), ces dernières n'ont fait qu'aggraver des conditions de vie qui ont toujours été déplorables dans un pays qui, en réalité, n'a jamais fait des conditions sociales une priorité (B).

A- Les modalités d'exécution des sanctions européennes contre le Togo (sur le plan social)

L'Union européenne, dans la reconduction de la rupture de sa coopération avec le Togo l'avons-nous déjà souligné, émit la ferme volonté d'épargner les populations. Si ceci s'est traduit par le maintien de certains projets vitaux (2), il n'en demeure pas moins que cette crise porta un coup dur au secteur social togolais, de par l'abandon de certains projets sociaux (1).

1) L'abandon de certains projets sociaux

L'Union européenne finance, par le biais des Fonds européens de développement, des projets à dimension sociale. Ces projets sont détaillés dans les Programmes indicatifs nationaux, élaborés parfois conjointement (avec elle), que le gouvernement togolais fournit à la délégation de la Communauté européenne.

C'est ainsi que dans le cadre de la Convention Lomé I, les projets sociaux ont été dotés d'un montant d'environ 6,17 millions d'euros, à raison de 0,92 million d'euros pour les *Micro-réalisations*, et 5,25 millions d'euros au bénéfice de la *Formation*.

La Convention Lomé II dota le secteur social togolais d'un montant de 6,69 millions d'euros (3,23 millions pour le programme de *Micro-réalisations* et 3,46 pour le secteur de la *Formation*).

Lomé III, moins généreuse socialement, n'accorda que 2,02 millions d'euros, à savoir 1,77 million à l'adresse des *Micro-réalisations* et 0,25 million pour la *Formation*.

Pour ce qui est de la Convention Lomé IV, les dotations sociales ont été plus importantes, avec 42,99 millions d'euros consacrés aux réalisations sociales. Ce fut la première fois que le secteur de la santé fait son apparition dans les grands programmes. Il lui fut alloué un montant de 8,70 millions d'euros, tandis que la *Formation* n'en recueillit que 0,73. Mais ce furent les Micro-réalisations qui s'en sortirent le mieux, avec environ 33,56 millions d'euros[537].

Ce sont là des aides qui ont toujours été destinées à l'État togolais, dans les cadres des Programmes indicatifs nationaux, même si on peut être tenté de croire qu'elles n'ont pas toujours été utilisées à bon escient. Malheureusement cependant, dans le cadre de la Convention Lomé IV révisée, la reconduction de la rupture de la coopération avec l'Union européenne a fait que le Togo n'a pas bénéficié de ressources du FED pour le PIN.

Des projets à caractère social furent arrêtés. Ce fut d'abord le cas de l'étude de faisabilité de radios rurales au Togo. Les résultats de cette étude auraient favorisé le développement d'une coopération de proximité, décentralisée et participative. Il a, en effet, été jugé judicieux, dans un contexte politique et institutionnel peu favorable, de miser sur l'émergence progressive de radios locales portées par la société civile, plutôt que de forcer la création de radios encadrées par les structures de l'État. Le programme arrêté, nous pouvons à raison affirmer que ce fut alors un programme d'éducation civique de la population qui fit les frais de la rupture de la coopération.

Par ailleurs, on peut noter le non financement de la construction de certaines infrastructures. Des infrastructures routières, comme, entre autres, le tronçon maritime Aflao-Hillacondji et le tronçon septentrional de la route nationale n°1 Kara-Cinkassé, avaient aussi pâti de la crise. Il faut rappeler que, concernant ces deux infrastructures, « *les résultats ont été respectivement remis au Gouvernement en 1999 et début 2000, en précisant que la Commission européenne n'allait pouvoir intervenir dans le financement des réhabilitations proprement dites avant la reprise pleine de la coopération* »[538].

[537] Rapport d'activités 2004, p. 14
[538] Voir Rapport 2000-2001, *op.cit*. p.13 et p.14

Aussi, un programme de recensement général de la population et de l'habitat (d'une valeur totale de 2 millions d'euros), et le Programme national d'actions décentralisées de l'environnement, d'une valeur de 9,5 millions, avaient-ils été, tous les deux, abandonnés « *en attendant l'amélioration dans les domaines de préoccupation de l'Union européenne* »[539]. Ils n'ont finalement été repris qu'en 2004. Le programme d'appui aux groupements de producteurs des Savanes, signé en 1998, n'a jamais démarré. Il fut pourtant annulé en 2001.

Tout ceci constitua un manque à gagner pour le pays tout entier, et ceci ne pouvait qu'accentuer la pauvreté qui affecte déjà le pays sous toutes les formes possibles. Les conditions de vie se dégradèrent encore plus. Le pouvoir d'achat d'une grande partie de la population diminua considérablement au fil du temps, avec plus de quatre cinquième de la population vivant avec moins d'un euros par jour.

De son côté, le gouvernement se retrouva impuissant face à la montée du chômage et autres dégradations des conditions de vie. Ā titre d'illustration, le Rapport 2006 du Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD)[540] a classé 177 pays en trois catégories : niveau élevé (63 pays), niveau moyen (83 pays) et niveau bas (31 pays). Et le Togo s'est placé en tête de cette troisième catégorie des pays à niveau bas. Sur la période 2007-2008, l'Indice de Développement Humain a stagné, et s'établit à 0,512, plaçant le Togo à la 159ème place du classement international sur 179[541]. Ce constat rend indéniables les effets néfastes de la crise sur le bien-être de la population togolaise.

Il est important de signaler que la crise a été mal gérée par les autorités en place. En effet, leur seule préoccupation a été de charger l'opposition de la responsabilité des sanctions infligées par l'Europe. Plus grave encore, elles avancèrent que ce furent les leaders de l'opposition qui ont expressément requis les sanctions contre le Togo. Et ce fut l'explication qu'on donna aux travailleurs qui ne percevaient plus leurs salaires durant des mois, aux commerçants qui voyaient leurs affaires mal tourner du fait de la baisse considérable du pouvoir d'achat, etc.[542].

[539] Rapport d'activités 2004, p.9
[540] PNUD, Rapport annuel 2006, « Un partenariat pour le développement », PNUD, Cme United Nations Plaza New York, NY 100017, États-Unis d'Amérique.
[541] Voir Coopération Togo-Union européenne, RAC 2008, *op.cit.* p.8
[542] Ce fut la seule stratégie adoptée par le gouvernement togolais devant l'urgence de la situation.

Nous pensons qu'il aurait fallu, devant la gravité de la situation, adopter une gestion extrêmement saine des finances publiques. Ceci aurait eu pour objet d'affecter le moindre franc vers un secteur nécessiteux. Cela ne résoudrait, certes, pas tout le problème, mais il y aurait, en plus de cette maigre contribution, au moins l'image d'un gouvernement soucieux du bien-être de la population. Cependant, les calamiteuses pratiques habituelles de gestion des fonds publics ont continué, et ce malgré l'existence de la Commission nationale de lutte contre la corruption et le sabotage économique[543].

2) La lutte contre la pauvreté par le développement social décentralisé

La pauvreté au Togo est essentiellement rurale, et les zones rurales abritent 79,9% d'individus pauvres[544]. Ainsi, les pauvres se concentrent particulièrement dans la région Maritime et celle des Plateaux qui supportent, à elles deux, environ la moitié de la population pauvre au Togo. Les trois autres régions, à savoir les régions Centrale, de la Kara et des Savanes, abritent quant à elles, respectivement 12,9%, 16,2% et 18,4% des pauvres.

Mais le milieu urbain, avec 20,1% de la population pauvre, n'est pas épargné par le phénomène. Dans certains quartiers populaires de la capitale, les populations manquent cruellement d'eau et d'électricité, et cette pauvreté touche essentiellement les femmes et les enfants. Ces derniers, pour cause d'insuffisance des revenus des parents, se retrouvent non scolarisés, à commencer par les filles. Dans ce cercle vicieux où le manque de revenus prive la jeune génération togolaise d'éducation et surtout de soins de santé primaires, la pauvreté génère la pauvreté.

C'est consciente de cette situation, que l'Union européenne, dans les sanctions contre le gouvernement togolais, se devait d'épargner les populations locales. Le programme pluriannuel de microréalisations (PPMR)[545] concourut à la lutte contre la pauvreté, à travers le principe du développement social décentralisé. Ce programme permit, non

[543] Commission créée par Décret n° 2001-95//PR du 9 mars 2001, modifié et complété par Décret n° 2001-160/PR du 14 septembre 2001, voir Journal Officiel de la République Togolaise du 14 septembre 2001, sur : http://www.legitogo.gouv.tg

[544] Voir Document de Stratégie Pays (DSP), Programme Indicatif National (PIN) 2008-2013, p. 28

[545] Il fut signé en décembre 1998 pour un montant de 10 millions d'euros et renforcé en novembre 2000 par un programme d'un montant de 5,5 millions d'euros. Il faut signaler que les deux opérations, à savoir la signature du programme et son renforcement se sont déroulées en pleine crise UE-Togo.

seulement, d'augmenter le nombre d'actions[546], mais aussi d'approfondir la démarche décentralisée et participative, de travailler à la concertation et l'harmonisation des actions avec les autres bailleurs et de développer des outils de gestion et de suivi, dont une base de données relationnelles et géographiques[547].

D'autres programmes décentralisés, plus spécifiques, s'étaient greffés autour du programme pluriannuel de microréalisations (PPMR), afin de le compléter. Ils ont aussi permis d'affiner la démarche, afin d'arriver à une méthodologie de coopération décentralisée consolidée dans le cadre du 9ème FED. C'est ainsi qu'il y eut :

- *Un Programme d'appui décentralisé au secteur de la santé*[548] : basé sur le concept de district sanitaire[549] et sur les principes de l'initiative de Bamako[550], il consista à reconstruire un système de santé, à partir des unités de santé périphériques et l'hôpital de première référence au niveau du district. Une décentralisation des responsabilités sanitaires (tant budgétaires qu'au niveau des ressources humaines) étant assurée par le gouvernement, le programme comporta deux volets, à savoir un volet d'actions concertées avec la société civile et le secteur privé non lucratif de la santé et un volet de lutte contre le VIH/SIDA.

- *Le Programme de soutien aux initiatives culturelles décentralisées (PSICD)* : adopté en janvier 2000, il est doté de 730 000 euros, et visait le développement du pluralisme par le biais de la culture. Il impliqua, entre autres, la réhabilitation des centres culturels de quartier, ou la valorisation des arts plastiques, ou des activités théâtrales du pays.

- *Un Programme d'appui à l'agroforesterie villageoise (PAFVI)* doté d'1,98 million d'euros et le *Programme national d'appui décentralisé à l'environnement (PNADE)*, de 9,5millions

[546] Rien qu'en 2000 et 2001, environs 250 projets d'infrastructures socio-collectives (majoritairement des écoles primaires, mais également des puits, des latrines, des marchés, des magasins de stockage, des ouvrages d'art) et environ 250 activités génératrices de revenus (petit élevage, ateliers, moulins,…) en faveur de groupements villageois ont été approuvés et réalisés.
[547] Rapport d'activités 2000-2001, p. 11
[548] Projet doté de 8 millions d'euros, adopté par le comité FED le 6 décembre 2000 et signé en 2001.
[549] Le district sanitaire est l'unité opérationnelle du système de santé pour la mise en œuvre des soins de santé primaires. Le district dessert une population bien définie vivant dans une zone administrative et géographique précise, qu'elle soit urbaine ou rurale.
[550] L'Initiative de Bamako (IB) lancée lors d'une conférence en 1987 constitua une réforme du système de santé. Elle eut pour objectifs le renforcement des mécanismes de gestion et de financement au niveau local, la promotion de la participation communautaire et le renforcement des capacités de gestion locale, des mécanismes de fournitures, de gestion et d'utilisation des médicaments essentiels, la garantie des sources permanentes de financement pour le fonctionnement des unités de soins. Voir : RIDDE Valérie, « *L'initiative de Bamako 15 ans après…Un agenda inachevé* », HNP The World Bank, Octobre 2004, http://www.worldbank.org

d'euros, ont été conçus en collaboration avec le *Programme national d'action pour l'environnement (PNAE)*. Ils visaient à approfondir la compréhension de l'impact environnemental des différentes actions menées, et de mieux intégrer l'aménagement durable du terroir dans les programmes de microréalisations.

- *Un Programme d'appui aux ONG et à la société civile (PAOSC)* : il fut doté d'1,3 million d'euros, élaboré de manière participative, et conçu en complémentarité avec les actions dans le même domaine menées par la France. Appuyant les réseaux régionaux d'ONG, le programme visait l'amélioration de la qualité des services proposés par les ONG de développement, l'amélioration de leur capacité de coopération avec les différents autres acteurs du développement et la création d'une capacité de réflexion sur le développement décentralisé.

- *Le Programme COM STABEX 1991-94* d'appui aux filières café-cacao et coton-karité. Il fut reformulé en 2001 pour tenir compte, non seulement, des avancées dans la libéralisation des filières, mais aussi, de la démarche plus décentralisée adoptée par la coopération européenne[551].

Au regard de ce qui précède, nous remarquons une situation de substitution entre l'Union européenne et l'État togolais dans ce secteur social. La première qui intervient dans ce domaine social à la place du second qui n'a pas toujours fait de ce domaine une réelle préoccupation.

Pourtant, il n'est pas anodin de signaler que le Togo, à l'instar des autres pays ACP, a toujours profité des faveurs des Fonds européens de développement qui interviennent également dans le domaine social. Ceci nous renvoie à une petite interrogation : ces fonds ont-ils toujours servi les secteurs auxquels ils étaient destinés ?

Ce que nous pouvons affirmer avec certitude, c'est que pendant longtemps, les pays ACP n'ont jamais été tenus de rendre compte de l'utilisation des fonds provenant de l'aide au développement. Cette situation était de nature à faciliter le détournement desdits fonds de leur principal objectif. Et du moment où les priorités étaient moins dans le social qu'ailleurs, on peut aisément comprendre l'état de pauvreté que connut le Togo malgré les aides de la Communauté européenne. Mais la crise entre ce pays et l'Union européenne ne fera qu'aggraver une situation déjà déplorable.

[551] Pour tous ces programmes, voir Rapport d'activités 2000-2001, *op.cit.* pp. 11-12

B - L'aggravation des conditions (sociales) déjà déplorables due à la rupture de la coopération européenne

Il est évident, au vu de la façon dont les affaires publiques ont été conduites au Togo, et la situation de pauvreté qui en résulta, que le domaine social et humain a été loin de faire partie des priorités du régime du Général GNASSIMGBE Eyadéma.

1) Une situation de pauvreté d'avant la rupture de la coopération…

Au Togo, la pauvreté qui n'a pas attendu la rupture de la coopération pour se manifester, présente des facettes multiples et des causes complexes. De multiples facteurs expliquent cette situation, et sont aussi bien d'ordre naturel, économique, culturel, que socio-politique.

Il est avéré que les facteurs naturels (aléas climatiques, pauvreté des sols, etc.) et, dans une moindre mesure, les facteurs économiques[552] (faible productivité du travail agricole, chômage et sous-emploi, difficultés d'écoulement des produits agricoles, etc.) se présentent souvent comme des problèmes difficilement surmontables, surtout pour un pays pauvre. Néanmoins, il est indéniable que certaines causes de la pauvreté auraient pu, au Togo, ne pas exister.

Ayant toujours fait partie des pays les plus pauvres de la planète, le Togo a toujours bénéficié, depuis son indépendance, des aides internationales. Comme dans les autres pays ACP, ces aides ont toujours eu pour but d'assurer le développement économique et social. Mais les autorités de Lomé n'ont pas été en mesure de créer les conditions de base au développement économique du pays. Elles ne s'étaient pas investies et, encore moins, impliquées en faveur des facteurs clés de développement humain (santé et éducation). Par ailleurs, la mauvaise gestion des finances publiques, qui a toujours caractérisé la gouvernance au Togo, concourut en grande partie au phénomène de paupérisation du pays[553].

C'est ainsi que trois décennies après l'indépendance, la pauvreté s'est installée au Togo de façon pérenne. Pire encore, elle est devenue le quotidien des Togolais, à tel point qu'elle semble être appréhendée de façon désinvolte de la part des autorités de ce pays.

[552] Souvent liés de près ou de loin aux facteurs naturels.
[553] DSP PIN 2008-2013, pp. 27-28

L'attitude de ces dernières semble faire croire que contre la pauvreté, le gouvernement n'a pas les moyens d'apporter des solutions satisfaisantes.

En 1990 au Togo, les indicateurs sociaux faisaient état d'une situation de pauvreté manifeste, caractérisée par des services sociaux de base de faible qualité et d'accès limité, aggravée par des inégalités de genres et des disparités régionales. Les secteurs de l'éducation, de la santé et la propagation rapide de l'épidémie VIH/SIDA (dans les couches les plus vulnérables de la population) sont considérablement affectés.

Quelques données, loin d'être exhaustives, permettent d'avoir une idée de la situation. En effet, une étude, en 1990, montrait que 29% des enfants de moins de cinq ans présentaient une insuffisance pondérale. Le taux net d'inscription dans le système primaire est de 74,7%, avec un taux d'analphabétisme de 63,3% chez les jeunes âgés de 15 à 24 ans.

Par ailleurs, on peut aussi signaler que l'égalité des genres n'a pas non plus été une priorité du régime Eyadéma. En effet, dans le système primaire toujours, le taux de filles scolarisées, par rapport aux garçons, est seulement de 65%, pendant que les jeunes filles âgées de 15 à 24 ans alphabétisées, par rapport aux garçons, ne représentait que 60,1%. Le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans est de 152 pour mille, tandis que le taux de mortalité infantile (décès à la naissance) était de 88 pour mille. Le taux de mortalité maternelle était de 640 pour cent mille naissances, alors que 31,1% de ces dernières (naissances) étaient suivies par du personnel de santé qualifié.

Le Togo dispose d'un système sanitaire des plus médiocres, avec des hôpitaux sous-équipés et qui n'étaient, de surcroît, accessibles qu'à 37% de la population. L'eau potable était un privilège auquel n'avait accès que la moitié de la population togolaise[554]. Ce sont là des éléments qui témoignent d'une insuffisante prise en charge de la part des dirigeants des graves situations de pauvreté que connurent les Togolais durant trois décennies d'indépendance.

Il est, certes, vrai que le Togo est un petit pays, ne disposant pas d'énormes richesses. Mais il n'en demeure pas moins que les autorités ont placé les priorités ailleurs que dans l'humain. Les chiffres en témoignent. Il n'est pas besoin, pour s'en convaincre, de réaliser des comparaisons avec un pays ACP, ou avec un pays de l'Union européenne. Les

[554] Voir Tableau 2 : Objectifs de développement du Millénaire et Indicateurs sociaux du Togo (1990-2001/2002), dans : *Rapport d'activité 2004*, p. 7

résultats d'une comparaison avec un pays de l'Union européenne seraient faussés, étant donné les disparités, surtout économiques, existant entre les deux pays. C'est pourquoi il ne serait pas opportun dans l'immédiat d'attendre des pays ACP une imitation parfaite du bel exemple économique européen.

Cependant, nous excluons aussi toute comparaison avec quelque autre pays ACP, d'autant plus que ce sont des pays qui ont toujours eu les mêmes systèmes politiques et économiques. Des renversements militaires de régimes à répétition dans ces pays ont toujours amené les dirigeants à s'en prémunir. C'est ainsi que des dépenses militaires ont toujours prévalu, avec la formule très chère à ces dirigeants : « *Qui veut la paix, prépare la guerre* ». Leur principal objectif a toujours été la stabilité politique, ou plutôt la pérennité des régimes dictatoriaux en place ; sans oublier surtout que ce sont des dirigeants qui disposent de comptes bancaires en dehors de leurs pays respectifs. Ces comptes sont bien alimentés par les fonds qui auraient pu servir au développement.

Tout ceci nous ramène au récurent problème de corruption, de détournements impunis de fonds publics etc. Et c'est ainsi que nous verrons qu'au Togo, la crise avec l'Union européenne n'était venue qu'empirer une situation déjà bien désastreuse.

2) … Et aggravée par cette dernière

Il est important de savoir que le Togo n'est pas un pays disposant, à l'instar de pays comme la Lybie, le Congo etc., de richesses naturelles considérables. Cependant, nous pensons qu'avec une population aussi peu importante, si les modestes richesses étaient bien gérées, le Togo ne nécessiterait pas d'aide de pays développés.

Rappelons que la rupture de la coopération entre l'Union européenne et le Togo commença en 1993, même si elle fut totale[555]à partir de 1998. Ceci dit, dès le début du mouvement de démocratisation, même si le régime Eyadéma ne fut pas renversé, il y eut une implication plus ou moins forte (selon les périodes) de toute la classe politique (y compris l'opposition) dans les affaires étatiques. Ainsi, malgré la crise, il fut enregistré, de part et d'autre, quelques améliorations dans certains secteurs prioritaires.

[555] N'oublions pas que les institutions européennes firent de leur possible pour épargner la population.

En 2001[556], le pourcentage des enfants de moins de cinq ans présentant une insuffisance pondérale passa à 25% (taux qui était à 29% début 1990). Le taux d'inscription dans le système primaire est passé à 92,3% (74,7% en 1990), tandis que le taux d'analphabétisme, chez les jeunes âgés de 15 à 24 ans, passa à 74% (63,3% en 1990). Le taux de filles scolarisées dans le système primaire, qui était de 65% en 1990, passa à 82%, tandis que le taux de jeunes filles âgées de 15 à 24 ans alphabétisées, par rapport aux garçons, atteignit le seuil des 76% (60,1% en 1990).

Le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans connut une baisse notable (passa de 152 pour mille en 1990 à 140 pour mille), ainsi que le taux de mortalité infantile qui passe de 88 pour mille en 1990 à 78 pour mille en 2001.

Concernant l'amélioration de la santé de la mère, des progrès sensibles ont pu être observés, aussi bien sur le plan de la mortalité maternelle, que sur celui des naissances suivies par du personnel de santé qualifié. Le premier taux chuta à 478 pour mille (640 pour mille en 1990), alors que le second pourcentage monta à 49 (31,1% en 1990). Et le pourcentage de la population ayant accès au système sanitaire passa de 37% en 1990 à 40% en 2001.

L'étude concluait donc que « *le Togo a amélioré l'accès à l'éducation au cours de la dernière décennie. Les taux de croissance annuels des inscriptions dans les années 90 étaient impressionnants à tous les niveaux : 4,6% pour le primaire, 13% pour le secondaire et 12% pour l'enseignement supérieur* ». Elle observait que « *cette amélioration était, pour une grande partie, due à une plus grande implication des communautés locales et du secteur privé qui avaient créé et financé leurs propres écoles en réponse à l'inefficacité des services de l'éducation publique*… ».

Ce qu'il faut souligner, c'est que cette observation faite sur la raison du progrès dans le domaine de l'éducation ne vaut pas seulement pour cette dernière. C'est valable pour tout le secteur social en général. Il fut évident, à un moment donné et surtout à tous les acteurs présents ou intervenant au Togo, qu'il ne fallait plus compter seulement sur le gouvernement togolais pour mener des efforts en vue d'éradiquer la pauvreté. Les faits parlent d'eux-mêmes. Le bilan social, après plus de vingt années de pouvoir sans partage du Général Eyadéma (1967-1990), était catastrophique.

[556] Selon toujours le même tableau sus-évoqué : Rapport d'activités 2004, p. 7

Il fallut alors une implication, fût-elle minime, d'autres acteurs que les proches collaborateurs du Général Eyadéma, pour que la situation évoluât en moins d'une décennie. Encore que ce fut une période instable, aussi bien sur le plan politique que socio-économique. Cependant, et comme nous le verrons plus loin, la reconduction des sanctions remit tous les efforts entrepris dans ce domaine à néant.

Il apparaît clairement qu'après cette crise de plus de quinze années, le Togo devrait tout refaire, aussi bien sur sa situation économique, que sociale. C'est exactement ce à quoi s'est attelé le premier Programme Indicatif National, après plus d'une décennie d'absence, et où un diagnostic a été opéré, afin de déterminer les secteurs prioritaires.

§2- Les efforts à mener dans le cadre du Programme indicatif national 2008-2013

Le Document Stratégie Pays/Programme Indicatif National (DSP/PIN) 2008-2013 a ciblé les secteurs prioritaires qui doivent drainer les efforts, en vue du redressement du Togo. Dans ce paragraphe, nous nous intéresserons principalement à la relance de l'économie (A), qui doit amener le Togo à retrouver le niveau d'avant la crise, et voire plus. Cependant, les questions sociales et humaines, dans le sens d'une amélioration des conditions de vie des Togolais (B), restent aussi primordiales.

A- La relance de l'économie

Nous démontrerons dans ces développements que pour relancer l'économie togolaise, le DSP-PIN a consacré d'importants moyens financiers (1), dans la réalisation de programmes bien ciblés (2).

1) Le Togo bénéficia d'importants instruments financiers…

Le Togo, depuis la reprise de la coopération avec l'Union européenne, s'est engagé dans un processus de relance économique[557]. Pour que ce dernier soit mené à bien, il est

[557] Il faut mentionner que par le passé, pendant la crise, les autorités togolaises ont essayé d'œuvrer pour non seulement résister à la crise, mais aussi mettre l'économie sur les rails. Sauf que ce furent des tentatives qui ont bien sûr et malheureusement été menées au détriment des conditions sociales et

impératif que des programmes de relance soient ainsi financés. Dans le cadre du PIN, le Togo ne fut pas privé de financements, car plusieurs instruments au service de la coopération serviront à financer la stratégie de développement.

En effet, si l'enveloppe A du 10ème FED est dotée d'un montant de 123 millions d'euros, et doit donc servir à couvrir les opérations programmables de développement à long terme[558], l'enveloppe B s'élève à 1,8 million d'euros. Cette dernière est destinée à des besoins imprévus, comme certaines aides d'urgence, des contributions à des initiatives d'allègement de la dette adoptées internationalement, et un soutien destiné à atténuer les effets néfastes de l'instabilité des recettes d'exportation[559].

Par ailleurs, le 10ème FED comprend également des instruments qui ne sont pas intégrés dans le cadre du PIN avec le Togo. C'est d'abord le cas de la « Facilité d'investissement », qui constitue un instrument géré par la Banque européenne d'investissement. La mise en œuvre de cet instrument peut amener le Centre de développement des entreprises (CDE) et le Centre pour le développement de l'agriculture (CTA) à soutenir certaines activités spécifiques.

C'est ensuite le cas du Programme Indicatif Régional (PIR). Comme nous l'avons mentionné, cette enveloppe servira à couvrir les opérations de développement à long terme dans le cadre de la stratégie régionale de l'Afrique de l'Ouest. Cependant, l'absence de cette enveloppe dans le Programme Indicatif National n'empêche pas d'éventuelles retombées de cette dernière au niveau national. En effet, participant à plusieurs programmes régionaux, le Togo bénéficiera, dans ce cadre, des dotations ainsi prévues.

D'autres instruments, en dehors du 10ème FED, ont pu ou pourraient bénéficier au Togo. En effet, dans le cadre financier 2007-2013, des activités spécifiques peuvent être soutenues par l'intermédiaire des Actions extérieures, financées sur le budget général de

---

humaines. Les maigres investissements sociaux ont encore été comprimés au profit de cet objectif économique.

[558] Cette enveloppe se répartit en quatre grands secteurs, à savoir : Gouvernance et appui aux réformes économiques et institutionnelles (22 millions d'euros pour des appuis à la réforme de la justice, aux processus électoraux et aux institutions), Relance économique à travers l'appui aux infrastructures (57 millions d'euros), Appui macro-économique (32 millions d'euros), Renforcement de la société civile et divers (12 millions d'euros pour un appui à la société civile et à la réconciliation nationale, la Facilité de coopération technique et un Programme environnement). Voir DSP/PIN 2008-2013, p. 47-48

[559] *Ibidem.*

la Communauté européenne[560]. Ces activités comprennent des programmes financés à travers l'Instrument pour la Coopération au Développement[561], ainsi que des activités financées à travers d'autres instruments, tels que l'instrument de stabilité, l'instrument pour la promotion des droits de l'homme et de la démocratie ou l'instrument pour l'aide humanitaire et d'urgence.

De même, le Partenariat UE-Afrique (pour les infrastructures, la Facilité Eau[562], la Facilité Energie) pourra toujours bénéficier au Togo, ainsi que le Fonds Global pour la lutte contre le SIDA[563], la Tuberculose et la Malaria[564].

Ces instruments financiers serviront essentiellement à redresser le Togo, surtout sur le plan économique. Mais encore faut-il que les secteurs en difficulté soient bien ciblés pour espérer une efficiente utilisation des fonds alloués. Cependant là-dessus, il ne devrait pas y avoir de doute possible. Le Programme Indicatif National 2008-2013, sur lequel se basera l'utilisation des fonds, a été élaboré dans la plus grande concertation des principaux acteurs de la vie politique et socio-économique. En effet, après une ébauche du projet du futur Document Stratégie Pays réalisée par des consultants nationaux[565], ce projet a été poursuivi par des consultants internationaux qui ont réalisé le travail de finalisation. Pour ce faire, ils ont consulté les différents services du gouvernement, le secteur privé, la société civile[566] et même les États membres présents (notamment l'Allemagne et la France), en vue d'une étude approfondie de la situation du pays. Et compte a bien sûr été tenu des commentaires recueillis. Ce document ainsi conçu s'orienta essentiellement vers une stratégie de relance économique à long terme du Togo.

---

[560] Sous réserve de procédures spécifiques et de la disponibilité des fonds.
[561] Tels que les programmes thématiques "investir dans les personnes", "acteurs non-étatiques pour le développement", "migrations et politiques d'asile", "environnement et gestion durable des ressources naturelles" et "sécurité alimentaire".
[562] En janvier 2007, le Togo en bénéficia pour un montant total de 1.409.000 euros. Le projet fut mis en œuvre par le CARE pour une durée de 3 ans.
[563] Dans le cadre de la lute contre le SIDA, le Fonds Mondial, au financement duquel participe la CE, a versé au Togo près de 8,5 millions de dollars en 2006 et environ 12 millions en 2007. Le PNUD et le Programme de Marketing Social et Communication pour la Santé (PSI) en ont été les destinataires directs.
[564] DSP/PIN 2007-2013, *op.cit.,* p. 49
[565] Qui ont néanmoins procédé à une analyse et des recherches pour établir un état des lieux de la situation du Togo.
[566] Au cours de la réunion avec les représentants de la société civile togolaise, ces derniers ont fait part de leurs remarques sur les secteurs prioritaires et les actions à mener dans leur secteur respectif par la CE. Ils ont ainsi demandé pour l'avenir une meilleure prise en compte de leur problématique et une meilleure coordination des actions et des activités menées entre l'UE, le gouvernement et la société civile.

2) … Pour l'exécution de programmes de redressement

Pour relancer l'économie togolaise, et cette fois-ci à long terme[567], un accent particulier a été mis, en priorité, sur la réhabilitation des infrastructures économiques, ainsi que sur l'appui macro-économique.

Il est évident que la situation des infrastructures au Togo reste préoccupante, ceci dans tous les domaines, et en particulier le secteur des transports. Le Togo dispose d'un réseau routier estimé à 11.672 km, constituant l'un des plus denses de l'Afrique de l'Ouest. Néanmoins, le ratio des routes revêtues est très faible, soit 21% des routes nationales bitumées. Et parmi ces dernières, seules 33% sont en bon état[568].

C'est bien entendu dommage, pour un État qui espère faire la concurrence aux autres pays côtiers (Benin, Ghana, Côte d'Ivoire, etc.) quant à l'utilisation de son port au service des pays enclavés. Ce mauvais état du réseau routier constitue un frein pour les échanges entre le Togo et les pays voisins, et de surcroît un facteur de blocage de la croissance.

De son côté, le secteur rural abrite de nombreuses zones enclavées, alors que la plupart de ces dernières sont dotées d'une forte potentialité agricole. Si pendant plus d'une décennie, aucun investissement n'a été engagé pour de nouvelles constructions de routes (pour cause de la suspension de l'aide internationale), force est de constater que le réseau routier togolais a toujours été déplorable. Et ceci bien avant la crise[569]. Les autorités togolaises n'ont pas su se convaincre, à un moment donné, que pour un pays comme le Togo, qui tire l'essentiel de ses ressources financières de l'exportation de ses produits, il fallait avoir un excellent réseau routier. Ce ne fut, par contre, pas le cas des pays voisins.

C'est ainsi qu'à travers le Programme Indicatif National, deux secteurs d'intervention prioritaires ont été identifiés : *les Infrastructures routières* et les *Travaux Urbains et Périurbains*. En effet, il est prévu de réaliser un contournement de la ville de Lomé, allant

---

[567] Contrairement aux pratiques qui furent celles du gouvernement pendant la crise. En effet, en essayant de contenir la crise, il se voit essentiellement amené à comprimer les dépenses (surtout sociales). Si sur le plan social les résultats restent catastrophiques, sur le plan économique, ils ne demeurent qu'éphémères et sans résultats concrets.

[568] Voir Banque Africaine de Développement, « Document de Stratégie par Pays Intérimaire, 2009-2010 », p. 15, sur http://www.afdb.org

[569] Il suffisait de traverser les frontières du Ghana et du Benin pour s'en convaincre.

de la zone portuaire jusqu'à la route nationale n°1[570]. Ceci aura l'intérêt de faciliter des échanges régionaux, favorisant ainsi le développement du commerce au Togo. Par ailleurs, l'accès facile au port de Lomé augmenterait les flux de biens passant par ce dernier[571].

Les travaux urbains et périurbains, très déterminants dans la relance économique, répondent, pour leur part, aux besoins urgents en matière de réhabilitation de routes et d'assainissement dans les villes du Togo. S'il s'agit essentiellement de travaux à « *Haute Intensité de Main d'œuvre avec pour objectif global la réduction de la pauvreté* »[572], les objectifs poursuivis sont multiples, à savoir :

- L'a*mélioration de l'efficacité du sous-secteur des infrastructures routières pour soutenir la relance de l'économie, et contribuer à la croissance économique et à l'intégration régionale* ;

- *Assurer le maintien du réseau prioritaire ;*

- L'a*mélioration de la compétitivité des produits togolais sur les marchés intérieurs et extérieurs par une réduction des coûts de transport et une meilleure qualité des services offerts* ;

- *L'amélioration des conditions d'existence et du cadre de vie des populations à travers la réhabilitation et la construction d'ouvrages d'hygiène et d'assainissement* ;

- *La lutte contre le chômage et l'emploi des jeunes par la réhabilitation d'infrastructures utilisant des techniques à haute intensité de main d'œuvre*[573].

Ainsi, dès 2007-2008, des grands travaux de réhabilitation de routes furent lancés au Togo, et particulièrement à Lomé. Il faut avouer qu'historiquement, le Togo n'avait pas connu des travaux de cette ampleur. Néanmoins, il est trop tôt pour mesurer avec exactitude les retombées (aussi bien économiques que sociales) de ce grand chantier ; et il serait par ailleurs injuste d'exiger du gouvernement, dès à présent, des résultats concrets, surtout après plus d'une décennie de crise qu'a connue le pays.

---

[570] Cette dernière, traversant tout le pays en ligne droite, relie Lomé à Cinkassé (frontière avec le Burkina Faso au Nord).
[571] En complément de cette intervention, l'appui d'autres bailleurs est destiné à la réhabilitation du tronçon routier entre Aflao (frontière du Ghana) et Baguida (zone portuaire de Lomé).
[572] DSP-PIN 2007-2013, p.52
[573] *Ibid.*

La relance économique du Togo passera aussi par un appui non négligeable à la situation macro-économique. Nous n'ignorons pas que le Togo traine des dettes contractées, en grande partie, auprès d'organismes internationaux de financement. Ainsi, sur les 32 millions d'euros alloués dans le cadre du PIN, 17 millions seront affectés à la contribution à l'apurement des arriérés, et le reste (15 millions) sera destiné à renforcer la gestion des finances publiques, à contribuer à la restauration des équilibres macro-économiques et à soutenir la mise en œuvre du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

Il est donc évident que la relance de l'économie togolaise s'avère primordiale, surtout après la crise qu'a traversée ce pays. Cependant, ceci ne peut qu'aller de pair avec l'amélioration des conditions de vie des populations.

B- L'amélioration du bien-être des populations togolaises

Aujourd'hui, assurer le bien être d'une population revient, en premier lieu et avant tous autres objectifs consacrés dans les Objectifs du Millénaire pour le Développement (2), à leur assurer un environnement sain. C'est ce qui justifie amplement l'importante place qu'occupent les questions environnementales dans les objectifs de développement (1).

1) Une intégration poussée des questions environnementales dans le processus de développement

Le Togo, à l'instar des autres pays africains, enregistre une considérable dégradation de son environnement et de ses ressources naturelles, du fait de la forte pression exercée par les populations[574]. Depuis les années 1990, on observe une diminution de la proportion des zones forestières[575] et, partant, la dégradation des ressources qu'elles abritent. Ceci est le fait des populations riveraines, ainsi que celles qui y sont installées. En effet, pour ces populations, et particulièrement dans le cas du Togo, c'est une sorte de revanche prise contre le gouvernement. Les zones forestières sont aujourd'hui en train

[574] DSP/PIN 2007-2013, p. 24

[575] Qui est passée de 12,6% du territoire national en 1990 à 7,1% en 2005, même si la superficie des terres protégées pour préserver la biodiversité (forêts classées, réserves de faunes et parcs nationaux) reste stable (6501 km2), Voir :http://www.tg.undp.org/omd/omd_envi.htm

de subir les représailles de populations[576] auparavant dépouillées de leurs terres et autres biens pour l'érection desdites zones. Autrement dit, ces zones forestières pâtissent de la mauvaise politique autrefois conduite par le régime en place au moment de leur constitution. Ce qui est vraiment dommage pour l'environnement, d'où l'urgence à y remédier.

D'un point de vue biophysique, les principaux problèmes environnementaux constatés au Togo sont la dégradation des sols, la diminution des précipitations, la disparition du couvert végétal, la perte de biodiversité, la pollution des eaux et le déficit de gestion des déchets. Tout ceci se traduit, entre autres, par la dégradation de l'état de santé de la population, suite à l'exposition aux contaminants ; ou encore par la diminution de la production agricole.

Les autorités togolaises sont conscientes de la situation, et ont toujours eu à cœur, et aussi sous l'impulsion de certaines ONG, de redresser la situation environnementale du pays. Ainsi depuis 1987, un ministère s'attèle aux problèmes de protection de l'environnement et de gestion des ressources naturelles.

Au Togo par ailleurs, la date du 1er juin a toujours été consacrée à l'environnement, où chaque Togolais était invité à planter un arbre, afin de lutter contre la désertification. Un Code de l'Environnement, de même que la ratification de la plupart des conventions, traités et accords internationaux relatifs à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles, traduisent cet attachement aux questions environnementales.

L'adoption d'un certain nombre de politiques environnementales (la Politique Nationale de l'Environnement en 1998, le Plan National d'Action pour l'Environnement [PNAE] en juillet 2001, ce dernier ayant servi à élaborer le Programme National de Gestion de l'Environnement [PNGE]) traduit autant la volonté politique des autorités togolaises. Cependant, si cette volonté n'est plus à démontrer[577], force est de constater que dans les principaux secteurs, le développement économique et social se poursuit au mépris des ressources naturelles et de l'environnement[578]. La situation est d'autant plus grave qu'il ne s'agit pas seulement d'élaborer des programmes, d'édicter des mesures… sans

[576] Interdiction formelle leur a aussi été faite de toucher à un animal, même si ce dernier s'échappe de la zone réservée pour agresser la population.
[577] Le Document Intérimaire de Stratégie de Réduction de la Pauvreté en 2007 a consacré la gestion durable de l'environnement comme objectif prioritaire de réduction de la pauvreté au même titre que les questions sociales, économiques et de bonne gouvernance.
[578] DSP/PIN 2008-2013, *op.cit*., p. 77

s'assurer de leur mise en œuvre effective. La volonté qu'affichent les autorités togolaises est louable, mais encore faut-il aller jusqu'au bout des objectifs fixés. Mais d'un autre côté, cela ne sert à rien de charger les autorités en place au Togo. Les questions de l'environnement constituent une problématique que tout le monde doit s'approprier. Il y va de la santé et du bien être de tous. Tout acte posé, aussi minime soit-il, allant dans le sens de la préservation de l'environnement reste noble.

Il est pourtant indéniable que la mise en œuvre efficace des mesures environnementales nécessite des moyens, surtout financiers. Le Togo sort d'une crise économique inouïe, donc financièrement affaibli. La population n'en est pas plus nantie. Ceci dit, une aide extérieure sera toujours la bienvenue. Ainsi, le Programme National d'Actions Décentralisées de Gestion de l'Environnement (PNADE), entièrement financé par la Communauté européenne et qui avait vu sa mise en œuvre suspendue, pourrait être d'une utilité au Togo pour la préservation de l'environnement.

Par ailleurs, *les interventions du PNUD devront s'inscrire dans le cadre global du programme national d'investissement pour la gestion de l'environnement et des ressources naturelles (PNIE-RN)*[579]. En effet, le Projet de renforcement des capacités pour la gestion de l'environnement (PRCGE), démarré depuis janvier 2010, produit des résultats intéressants. Il tend au renforcement institutionnel et à l'amélioration du cadre de gestion.

Ces soutiens extérieurs, en plus de la volonté affichée des autorités togolaises, seront des facteurs déterminants pour réaliser ce défi environnemental. Mais l'effort des représentants de la société civile, et bien sûr les médias auprès des masses, reste aussi important en vue du succès de toutes opérations.

Si le problème de moyens financiers constitue un véritable frein à la réalisation des programmes environnementaux, c'est aussi le cas pour ce qui concerne la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

[579] Voir http://www.tg.undp.org/omd/omd_envi.htm

2) Une franche accélération dans le processus de réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)

Au Togo, la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) pour l'horizon 2015 semble, en l'état actuel de leur avancement, une mission difficile, voire impossible, et ce malgré les efforts du gouvernement depuis quelques années. Si le budget togolais enregistre, depuis 2010, une réduction notable de son déficit[580], le gouvernement n'a pourtant eu de cesse de mentionner que la priorité est de « *consacrer l'essentiel des ressources aux secteurs sociaux, à la promotion de l'emploi, au développement du secteur agricole, à la gratuité de l'école préscolaire et primaire, à l'apurement de la dette intérieure*,… »[581]. Autrement dit, les efforts doivent être orientés vers l'amélioration des conditions de vie de la population togolaise.

Malgré cette volonté qu'affichent les autorités togolaises de faire des secteurs sociaux (auxquels est consacré 52% du budget 2011) la priorité du gouvernement, il s'avère que les améliorations dans ce secteur sont moins probantes.

Cependant, le gouvernement togolais avait eu à mener deux séries importantes de travaux complémentaires. Ces derniers ont, d'une part, porté sur une revue de la situation à travers une évaluation des stratégies, politiques et programmes et, d'autre part, sur les problèmes de gouvernance et de capacité de gestion du développement. De ces travaux, est issue une évaluation des besoins d'investissements publics (infrastructures, ressources humaines et financières) liés à la réalisation des OMD pour 2015[582].

Nous pensons qu'en réalité, ces objectifs pourraient être atteints si la volonté affichée était réellement suivie d'actes francs[583]. Autrement dit, si le pourcentage de recettes prétendu destiné aux secteurs sociaux l'était réellement, en plus des apports extérieurs, le Togo serait au rendez-vous des OMD en 2015.

---

[580] De 67 milliards F CFA en 2010 (432 milliards FCFA de recettes), il est passé à environ 12 milliards F CFA en 2011 et 2012 (respectivement 536 milliards FCFA et 644 milliards FCFA de recettes)

[581] Voir, « Le Budget de l'Etat togolais exercice 2010 fixé à 499.725.000 FCFA », sur http://www.reussirbusiness.com

[582] L'évaluation des besoins révéla que le coût global pour atteindre les OMD est de l'ordre de 3.673 Milliards FCFA (7,2 milliards de dollar US) pour l'ensemble des secteurs retenus, voir : « *Le Togo et les Objectifs du Millénaire pour le Développement* », sur http://www.tg.undp.org

[583] Beaucoup de Togolais se plaignent, dans les recettes de l'État, des parts peu importantes des grandes sociétés d'État qui pourtant enregistrent d'énormes bénéfices.

Rappelons que même si le pays sort d'une crise économique sans précédent, il demeure un petit pays, avec une population peu importante. Mais les ressources sont assez considérables, du moins pour assurer à cette population les objectifs prônés dans le cadre des OMD.

C'est ainsi que sur le terrain, l'état d'avancement des OMD reste déplorable. Sur le plan sanitaire, il reste encore beaucoup à réaliser dans les objectifs 4, 5 et 6, à savoir respectivement la réduction de la mortalité infantile, l'amélioration de la santé maternelle et la lutte contre le VIH/SIDA, le paludisme et autres maladies.

En effet, concernant la réduction de la mortalité infantile, des contraintes identifiées se rapportent aussi bien au système national de santé, qu'à la capacité de financement. Elles concernent notamment l'insuffisance du personnel qualifié et de soutien, la faiblesse du budget de fonctionnement et d'investissement, la faible capacité de stockage des vaccins, le non respect du calendrier vaccinal en vigueur au Togo[584], etc. Pour ce qui est de l'amélioration de la santé maternelle, nous avons déjà eu à signaler les grandes disparités qui existent entre les régions au Togo en matière d'accès aux services de la santé de base. Dans le présent cas, le problème se décline sur les consultations prénatales, ainsi que les accouchements assistés par du personnel qualifié.

Il faut néanmoins rappeler d'autres causes fondamentales de problèmes en matière de santé maternelle, telles l'insuffisance de sensibilisation des populations sur les problèmes de mortalité maternelle[585], l'insuffisance de l'offre des services en maternité à moindre risque[586], l'insuffisance de financement dans le domaine de la santé de reproduction[587].

Concernant, pour finir, la lutte contre le VIH/SIDA et autres maladies, des efforts considérables ont été réalisés. La prise en charge des personnes malades s'améliore, car les antirétroviraux (ARV) sont devenus gratuits depuis novembre 2008, et le nombre de malades en bénéficiant est passé de 700 en 2000 à plus de 11.000. Même constat s'agissant de la prévention de la transmission du VIH de la mère à l'enfant. Le nombre de

---

584 Voir : http://www.tg.undp.org./omd/omd_enfant.hft

585 Qui sont aussi bien les complications de l'accouchement (hémorragie, infections, dystocie), que l'hypertension artérielle pendant la grossesse et les complications des avortements à risque.

586 Garantir la présence d'une sage-femme formée pendant tous les accouchements, la disponibilité d'un moyen de transport pour accéder aux services de secours et la fourniture des soins obstétricaux de qualité.

587 Voir : http://www.tg.undp.org/omd/omd_santeMat.htm

femmes dépistées positives au VIH, et ayant accouchées sous AVR passa de 11 en 2002 à 1127 en 2008[588].

Pour ce qui est du paludisme par contre, d'énormes efforts restent à accomplir. Il demeure un problème de santé publique au regard de ses répercussions socio-économiques chez les populations vulnérables. Endémique et stable, avec une transmission qui dure presque toute l'année sur l'ensemble du territoire, le paludisme représente en moyenne 53% des consultations externes, et 50% des hospitalisations dans les formations sanitaires publiques (en 2007), avec une durée moyenne d'hospitalisation de 5 jours[589].

Par ailleurs, les OMD ne se limitant pas aux objectifs exclusivement sanitaires, la réduction de l'extrême pauvreté au Togo doit passer par la réalisation d'un niveau de croissance réelle d'au moins 6% par an. Ceci est très loin des performances économiques enregistrées ces dernières années[590].

L'objectif « Education pour tous » doit amener les autorités togolaises à coupler la quantité à une qualité acceptable de son enseignement pour une plus grande efficacité du système éducatif. Pour ce faire, le nombre et la formation des instituteurs doivent être renforcés, ainsi que la qualité des infrastructures et les moyens pédagogiques[591]. Enfin, l'égalité des genres doit être assurée. Dans ce sens, la Constitution togolaise du 14 octobre 1992, en ses articles 2, 11, 25 et 26, a consacré le principe de l'égalité entre tous les citoyens, hommes et femmes, sans discrimination. Cependant, dans les faits, cette égalité est loin d'être effective au Togo.

Déjà, la fille togolaise a un très bas niveau d'instruction, une formation littéraire, très peu technique et rarement scientifique. Les femmes sont plus présentes dans le secteur informel[592], presqu'à égalité avec les hommes, mais pour ne recueillir que 10% du

[588] Le Conseil National de Lutte contre le VIH/Sida et les Infections sexuellement transmissibles (CNLS-IST), présidé par le Président de la République, a mis en place le Programme National de Lutte contre le Sida (PNLS)
[589] Voir : http://www.tg.undp.org/omd/omd_sidaPalu.htm
[590] La croissance moyenne n'a été que de 1,4% entre 1991 et 2009 et de 2,6% entre 2006 et 2009. Voir : http://www.tg.undp.org/omd/omd_pauvr.htm
[591] Voir : http://www.tg.undp.org/omd/omd_educa.htm
[592] Environs 50% des entrepreneurs du secteur informel sont des femmes. 81% dans les secteurs du commerce, 70% dans la transformation alimentaire, 47% dans les services et 40% dans les vêtements et chaussures.

revenu monétaire tiré du fruit de leur labeur. Les raisons de cette situation demeurent essentiellement liées, ou se ramènent toujours, à l'analphabétisme[593].

Nous pouvons dire, en conclusion, que la crise qu'a traversée le Togo n'a réellement pas fait changer de cap politique aux dirigeants. Néanmoins, sur le plan économique, ces derniers ont essayé, à leur manière, de la contenir en procédant à de légères adaptations. Malheureusement pourtant, les mesures qu'ils ont été amenés à prendre ont plus consisté à comprimer les dépenses publiques, et donc réduire les dépenses sociales. S'en suivit alors une aggravation des conditions sociales, déjà déplorables, de la population. La situation dans tous les secteurs sociaux a donc été sérieusement dégradée.

[593] Elles restent sous représentées aussi dans les postes de responsabilité (Gouvernement, Assemblée nationale au niveau des institutions de la République) avec un taux tournant autour de 15%. Voir : http://www.tg.undp.org/omd/omd_genre.htm

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

La conditionnalité démocratique, désormais principe politique déterminant du partenariat ACP-UE, remonte au début des années 1990. Même si avant cette date l'Europe a toujours animé la volonté d'inclure ce principe dans le partenariat, cette insertion n'a surtout été possible que grâce aux soulèvements des peuples ACP qui ont décidé d'en finir avec les régimes autoritaires les gouvernant. Et l'Europe, dans cette optique, n'a fait que saisir une opportunité qui, selon elle, permettrait de réaliser une ambition qu'elle poursuit depuis l'institution du Fonds européen de développement, à savoir le décollage économique des pays ACP.

Ceci répond ainsi en partie à la question, ou plutôt à l'accusation (dirigée contre l'Europe) de violation des principes du droit international de "Souveraineté étatique" et du "droit des peuples à disposer d'eux-mêmes". En effet, la démarche européenne dans ce processus s'inscrit, d'une part, dans cette possibilité offerte aux peuples d'en finir avec le système despotique. D'autre part, les peuples ACP doivent désormais être au cœur de leur processus de développement.

Il est, par ailleurs, inutile pour nous ici d'évoquer, même si les États ACP ont donné leur consentement, le principe du *Pacta sunt servanda*[594]. En effet, les détracteurs du principe de la conditionnalité démocratique font état d'une certaine inégalité fonctionnelle entre les parties au partenariat ACP-UE. Une inégalité qui voudrait nous amener à croire que la puissante Communauté européenne aurait exercé des pressions pour amener les impotents pays ACP à accepter l'insertion des principes de bonne gouvernance contre leur gré.

Certes, il est vrai que la tâche n'a pas été facile d'amener les pays ACP à consentir l'insertion desdits principes dans les Conventions ACP-UE. Néanmoins, si une puissance doit être reconnue à la Communauté européenne dans le cadre de ce partenariat, c'est la puissance économique. Cette dernière lui permet de mettre en place des mécanismes accordant des avantages économiques aux pays ACP. Mais elle est loin d'avoir détenu une certaine puissance politique aux dépens de ces derniers. Et la preuve en est tout

[594] Article 26 de la Convention de Vienne de 1969 : « Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi »

simplement que la conditionnalité démocratique a mis du temps pour intégrer le partenariat.

La conditionnalité démocratique participe de cette vision de permettre au peuple d'être maître de son destin, car désormais, et comme il est de tradition dans les pays développés, un lien très étroit est fait entre développement durable et respect des droits de l'homme et des principes démocratiques. Cette philosophie, même si elle est mal acceptée par les dictateurs des pays ACP, trouve un écho favorable auprès des peuples respectifs soumis depuis plusieurs décennies à ces régimes autoritaires. Elle tend à instaurer un dialogue permanent au sein de la société, un cadre de discussion, en vue de la résolution pacifique d'éventuels conflits, et surtout un cadre de formulation de politiques devant assurer le développement du pays.

Le partenariat ACP-UE, qui a connu l'introduction de ces nouveaux principes, constitue le cadre de coopération où l'Europe et les ACP pérennisent des liens économiques historiques mutuellement profitables. En effet, si les pays ACP bénéficient d'importants avantages économiques dans le but de maintenir un certain niveau de développement (quoique négligeable), l'Europe, nous le savons, a depuis les années 1970 cherché à sécuriser ses approvisionnements, surtout après la crise des matières premières qui généra de graves conséquences dans tous les secteurs de l'économie. C'est ainsi qu'elle a aussi un certain intérêt à ce que les pays ACP parviennent à un niveau acceptable de développement.

Aujourd'hui, ce partenariat ACP-UE prend une allure libre-échangiste, avec les Accords de partenariat économique (APE) introduits par l'Accord de Cotonou, et qui dirigent inévitablement les pays ACP vers une économie mondialisée. Même si ces APE ne sont pas encore entièrement conclus avec toutes les régions concernées, ceci n'est qu'une question de temps. Mais ce temps, il en faudrait plus aux États nouvellement démocratiques, et encore plus aux États réfractaires aux réformes démocratiques, pour une mise en œuvre efficiente desdits accords.

Pour les pays, comme le Togo, qui tardent à mettre en œuvre les réformes démocratiques, les sanctions, si sanctions il y a, doivent être bien ciblées et ne concerner que les responsables. Les sanctions économiques, comme nous l'avons vu, ne génèrent que des conséquences dommageables aux peuples, sans réellement atteindre les auteurs.

Mais quoi qu'il en soit, les pays ACP vont devoir relever de nouveaux défis avec l'Accord de Cotonou, qu'ils soient inhérents ou extérieurs à ce dernier.

Selon la définition de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'aide publique au développement[595] comprend « les apports [dons, prêts préférentiels…][596] aux pays et territoires recensés dans la liste des bénéficiaires de l'APD établie par le Comité d'aide au développement (CAD) ainsi qu'aux institutions multilatérales de développement »[597]. Destinés à favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement, ce sont des apports de ressources qui proviennent essentiellement d'organismes publics, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics[598]. Le partenariat ACP-UE regroupe aussi bien des pays bénéficiaires que ceux pourvoyeurs de ces aides, et l'innovation majeure introduite par l'Accord de Cotonou sur le plan économique est d'assurer le développement des pays ACP sur une base intégrée.

Ceci ne veut en rien insinuer que les États ACP ne feront plus l'objet d'aide au développement au soutien des efforts nationaux. Au contraire, parallèlement aux Programmes nationaux indicatifs, seront couplés, comme c'est d'ailleurs déjà le cas mais en plus intense désormais, des mécanismes de financement régionaux. Les accords de partenariat économique doivent constituer le cadre de mise en œuvre de cette nouvelle formule, même si jusqu'à présent ses orientations ne font pas encore l'unanimité.

L'Accord de Cotonou a donc profondément bouleversé les principes qui, jusque là, dirigeaient le partenariat entre l'Europe et les pays ACP, et le nouveau régime de coopération économique qu'il institutionnalise génère, à notre sens, de nouveaux enjeux.

---

595 Si la notion est apparue aux lendemains de la Seconde Guerre Mondiale sous le nom de Plan Marshall et destinée à endiguer le communisme en Europe, l'aide au développement a pris, à partir des années 1960, un nouveau tournant. Dans le cadre de la décolonisation, les pays du Nord, anciens colonisateurs, accordent de l'aide aux pays du Sud dans une logique d'influence géopolitique. Voir « Aide au développement. Définition et enjeux », *Revue Techniques Financières et Développement*, n° 109, décembre 2012, sur : http://www.epargnesansfrontiere.org

596 Outre les dons et les prêts, il s'agit aussi des garanties (sous certaines conditions) ainsi que des opérations sur la dette (annulation, rééchelonnement, moratoire). Dans le cas des prêts, l'aide doit être assortie de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25%.

597 *Ibidem*

598 Voir : « Aide au développement », Direction Générale du Trésor, sur : http://www.tresor.economie.gouv.fr

Certes, il est évident, à première vue, que l'objectif principal du nouvel accord est d'amener les pays ACP à conclure les APE qui doivent servir de levier pour une éventuelle intégration dans l'économie mondiale. En effet, unis, les pays ACP ont toujours constitué une force non négligeable. Cela s'est toujours fait remarquer depuis des décennies, sur le plan politique surtout, où ensemble et d'une seule voix, ils arrivent à faire capituler l'Europe sur des principes plutôt louables. Ainsi, pourquoi ne pas mettre cette qualité au service du développement économique ? Dans cette optique et loin des égoïsmes étatiques qui ont été la règle jusqu'à présent, le continent africain aura d'énormes potentialités à explorer.

Cependant, et c'est ce qui semble moins évident, cette volonté d'amener les pays ACP, sous la houlette de l'Accord de Cotonou, à s'unir dans cette quête du développement génère d'autres défis qui ne représentent pas moins des chantiers colossaux. En effet, des situations enregistrées ça et là en Afrique ont toujours constitué des obstacles récurrents pour le développement du continent. Et si jusque là elles ont toujours été circonscrites à des pays ou des zones géographiques particulières, le nouveau système de développement mis en place par l'Accord de Cotonou n'admettrait plus que les seuls pays touchés soient les seuls étroitement concernés.

Au regard de ce qui précède, c'est l'orientation de nos travaux qui, si elle était portée sur la situation politique et socio-économique togolaise, se doit de s'adapter à la nouvelle formule partenariale. Il sera difficile désormais d'évoquer l'évolution économique d'un pays ACP, comme le Togo, sans la rapprocher à celle des autres États avec qui il participe à une politique d'intégration (comme l'UEMOA ou la CEDEAO par exemple).

C'est ainsi que parler de l'économie du Togo reviendrait, par exemple, à parler de l'économie d'un Sénégal ou Burkina Faso… Dans ce cas de figure, il serait difficile de soutenir que des obstacles engendrés dans certains pays ne soient pas ressentis dans d'autres pays voisins ou appartenant à la même communauté.

Par ailleurs, si cette nouvelle politique de développement initiée par l'Accord de Cotonou tend à fédérer les sujets de développement, il n'en demeure pas moins que les acteurs doivent être tout autant mobilisés pour la cause. Et il est vrai que le partenariat ACP-UE a ses propres acteurs de développement qui assurent de façon plutôt consciencieuse leurs missions. Néanmoins, d'autres acteurs, non moins importants, s'investissent au quotidien dans cet objectif. Ces États et organisations interétatiques

qui, dans leur grande majorité, ne devraient pourtant avoir aucune difficulté à intégrer les principes développés dans le cadre du nouveau partenariat, doivent faire face à un défi majeur qui se trouve être aujourd'hui la coopération entre la Chine et l'Afrique.

En effet, dans le cadre du Forum de la Coopération Chine-Afrique (FOCCA), le nouveau géant de l'économie mondiale développe des principes qui, s'ils prennent à contre pied le modèle de développement économique établi, présentent aussi des risques pour la mise en marche et la consolidation de la démocratie. Ce sont les principes de respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit qui se retrouvent menacés.

Dans cette partie, notre but consistera, d'abord, à identifier les acteurs intervenant dans le système de développement, et étudier leur niveau d'implication (Titre I). Par la suite, nous nous permettrons d'apporter nos contributions quant aux défis à relever en vue d'un réel développement (Titre II).

TITRE I- L'IDENTIFICATION ET L'IMPLICATION DES PRINCIPAUX ACTEURS CONCERNÉS

Aux côtés des institutions traditionnelles mises en place dans le cadre du partenariat ACP-UE, doivent aussi œuvrer d'autres acteurs participant de ce même objectif de développement. Certes, il est vrai que nombreux de ces acteurs ont, par le passé, eu à collaborer avec des institutions européennes sur des questions aussi importantes que la mise en place des politiques d'ajustement structurel, entre autres. Néanmoins, la collaboration doit désormais être encore plus franche, tant les enjeux sont importants.

L'Union européenne, de son côté, a récemment enregistré des évolutions au sein de ses institutions, dans l'optique d'une certaine cohérence dans l'action. Il faut avouer que cette dernière, ces dernières années, n'a pas toujours été au rendez-vous quand il s'est agi de donner l'avis de l'Europe sur certains événements cruciaux dans le monde. L'action européenne, par ce manque de cohérence, a donc été relativement inefficace, même quand cette action s'est officiellement inscrite dans la même logique que celle d'autres acteurs internationaux.

Ces derniers, aussi bien ceux portant le label onusien que d'autres, ont aussi, tout comme les institutions européennes, un important rôle à jouer dans le cadre du développement en Afrique. Les efforts doivent donc être conjugués, afin que la cohérence tant recherchée par l'Europe règne au niveau de tous les acteurs de développement, pour une meilleure mise en œuvre des politiques dans les pays nécessiteux.

Le dispositif en vigueur dans le cadre du partenariat ACP-UE (Chapitre I) et les autres acteurs intervenant dans le développement des États ACP (Chapitre II) seront les principales thématiques dans cette identification des acteurs concernés.

CHAPITRE I- LE DISPOSITIF EN VIGUEUR DANS LE CADRE DU PARTENARIAT UE-ACP

Une multitude d'acteurs interviennent dans le cadre de la coopération ACP-UE. Dans notre étude, non exhaustive sur ces acteurs impliqués dans ce processus, nous analyserons les récentes évolutions institutionnelles qui sont intervenues. Elles ont été plus importantes ces derniers temps du côté européen, même si l'Accord de Cotonou a aussi introduit de substantielles modifications.

La question, dans ce chapitre, serait de savoir si les récents apports du traité de Lisbonne impacteront, de façon positive, le fonctionnement des institutions chargées de piloter la coopération ACP-UE. Autrement dit, la quête de la cohérence dans le discours et l'action extérieure de l'Union européenne entraînera-t-elle une généralisation de l'adhésion des hommes politiques des États ACP aux normes démocratiques ? Car, en dépit de l'audace ayant guidé la mise en place des institutions conjointes, force est de constater que le rendement est très en deçà des espoirs originels.

Ainsi, dans le cadre de ce chapitre, nous aborderons d'abord les évolutions intervenues au sein des institutions traditionnelles ACP-UE (Section I), avant d'analyser le dispositif financier d'appui, sans oublier la consécration de la société civile (Section II).

SECTION I- LES TRADITIONNELLES INSTITUTIONS FONCTIONNELLES ACP-UE : VERS UN MEILLEUR FONCTIONNEMENT ?

La coopération ACP-UE n'a pas atteint les objectifs qui lui ont été fixés dès les premiers accords de coopération, c'est-à-dire assurer le développement des États ACP. Cet échec peut également, en partie, être imputé aux institutions chargées de piloter cette coopération. Leur fonctionnement n'a sûrement pas été à la hauteur des lourdes tâches qui leur incombaient.

Mais espérons que le fonctionnement de ces institutions soit positivement influencé (§2) par les nouvelles évolutions intervenues en Europe (§1).

§1- Les institutions européennes : la quête de cohérence dans l'action…

Ces évolutions intervenues en Europe reposent essentiellement sur la quête d'une certaine cohérence, plus particulièrement, sur le plan de la politique extérieure. Le traité de Lisbonne, par ses apports, est à la base de ces évolutions (A). Cependant, le rôle de la Commission européenne demeure déterminant dans la coopération ACP-UE (B).

A- Les apports du traité de Lisbonne

Dans le domaine des relations extérieures de l'Union européenne, les apports du traité de Lisbonne ont consisté en la stabilisation, pour ce qui est de la présidence du Conseil européen (1). En revanche, on peut noter la création du poste de Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (2).

1) La stabilisation de la présidence du Conseil européen

Le Conseil européen[599] a récemment connu une importante évolution concernant son administration. Rappelons que c'est l'institution dont les réunions constituent des sommets réunissant les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union européenne[600]. C'est au cours de ces réunions que se définissent, et c'est là un des rôles de cet organe, les orientations générales et les priorités politiques de l'Union européenne. Par ailleurs, c'est aussi par le biais de ces réunions que se traitent les questions complexes ou délicates qui ne peuvent être résolues au niveau inférieur de coopération intergouvernementale. On peut dire, en un mot, que le Conseil européen fournit à l'Union l'impulsion nécessaire à son développement, même s'il n'exerce pas de fonction législative.

Avant le traité de Lisbonne, la fonction du président du Conseil européen était détenue par le chef d'État ou de Gouvernement de l'État membre détenant la présidence du Conseil de l'UE. Cette dernière tournant tous les six mois, cela signifie que deux

[599] Le Conseil européen ne doit pas être confondu, ni avec le Conseil de l'Union européenne, ni avec le Conseil de l'Europe. Le Conseil de l'UE réunit les ministres des États membres (par domaine de compétences), et partage, avec le Parlement européen, le pouvoir législatif. Le Conseil de l'Europe est une organisation internationale extérieure à l'UE. Il assure l'application de la Convention européenne des droits de l'Homme.

[600] Ainsi que le président de la Commission européenne. Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité participe aussi aux réunions.

présidents se succédaient tous les ans à la tête du Conseil européen. Cette situation, le moins qu'on puisse dire, n'est pas sans nuire à la stabilité des travaux de cet organe[601], étant donné qu'il revenait au président de représenter le Conseil à l'extérieur, et de rapporter au Parlement européen, après les rencontres, ainsi qu'au début et à la fin de la présidence.

Le traité créé donc une présidence stable et dote, pour ce faire, le Conseil européen, à l'instar de la Commission européenne et du Parlement européen, d'un président à plein temps[602]. Ce dernier, s'il donne enfin une voix et un visage à l'Union européenne, aura deux rôles majeurs. Il assure, d'une part, la représentation de l'Union européenne sur la scène internationale. Il préside et coordonne, d'autre part, les travaux du Conseil européen. Une action commune, portée par une seule voix, ceci serait vraiment de nature à faciliter le suivi dans les dossiers concernant les partenaires de l'Union européenne.

Le Togo par exemple, pendant sa crise socio-politique (de 1992 à 2007), a eu plusieurs interlocuteurs européens. Cette situation n'est pas de nature à faciliter la résolution rapide des crises comme celle qu'a connue ce pays, d'autant plus que se sont succédés des représentants européens n'ayant pas toujours la même philosophie, et n'appréhendant pas la crise de la même façon.

Certains dirigeants autoritaires ont eu, et ont toujours plus d'affinité avec certains autres européens. Dans cette situation, il n'est pas aisé de prendre des décisions qui n'arrangent pas des « pays amis ». Et s'il y a une chose qui est unanimement admise du côté des promoteurs africains des droits de l'homme, c'est le manque de cohérence des européens quant à l'attitude à adopter envers les régimes autoritaires. En revanche, un président permanent agissant au nom de l'Europe sur la scène mondiale pourra, non seulement, simplifier la situation, mais aussi, faciliter l'expression du message unique européen.

---

601 Voir : T. CHOPIN, Fiche 2 : « *Comment fonctionnera l'Union européenne avec le traité de Lisbonne ?* », sur : http://www.robert-schuman.eu

602 Le mandat est de deux ans et demi (renouvelable une fois) et le président ne doit exercer aucun mandat national. Herman Van Rompuy, premier titulaire du poste, n'a pas pris ses fonctions avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (le 1er décembre 2009), mais a souhaité que la présidence suédoise aille à son terme. C'est ainsi qu'il n'est réellement entré en fonction que le 1er janvier 2010. Il est réélu, par décision du Conseil européen, le 1er mars 2012 pour un nouveau mandat allant jusqu'au 30 novembre 2014. Voir Décision du Conseil européen, du 1er mars 2012, portant élection du président du Conseil européen (2012/151/UE), sur : http://eur-lex.europa.eu

Du côté des États ACP par contre, l'heure n'est pas (encore) à une voix unique. Depuis novembre 1997[603] cependant, les sommets des chefs d'États et de gouvernement se sont succédé[604]. Désormais organe suprême des instances ACP, ce sommet est présidé par le Chef de l'État ou de gouvernement du pays invitant. Il est dirigé par un bureau composé du président en exercice, du président sortant et éventuellement du futur président, si ce dernier est déjà désigné. Ces sommets définissent les grandes lignes de la politique générale du groupe ACP, et donnent au Conseil des ministres les directives relatives à leur mise en œuvre.

Ceci dit, contrairement au sommet des chefs d'État et de gouvernement européen, c'en est un qui est relativement récent. Alors, peut-on nourrir l'espoir d'y voir un jour l'élection d'un président représentant tous les pays ACP[605] ?

Là-dessus, le sentiment de scepticisme prend le dessus. *A priori,* deux raisons expliquent ce sentiment, et celles-ci sont liées non seulement à la géographie, mais aussi à l'évolution de l'intégration. En effet, contrairement aux États européens, les pays composant le groupe ACP ne se trouvent pas sur un même continent. La tâche se présente donc plus difficile pour un tel défi. Cependant, si la volonté prime[606], la réalisation sera possible.

Par ailleurs (deuxième raison), l'intégration des pays ACP telle qu'elle se déroule compliquerait une telle réalisation. Aujourd'hui, c'est l'intégration des sous-groupements régionaux (CEDEAO en Afrique de l'ouest, SADC en Afrique australe …) qui est d'actualité. Les États ACP sont pour l'instant très loin de l'élection d'un président qui les représenterait.

Néanmoins, il faut souligner que l'institution, en Europe, d'un président du Conseil ne doit pas être interprétée comme un effacement des États. Ce sont ces derniers qui, bien sûr, expriment leurs messages par la voix du président. Les décisions du Conseil, conformément à l'article 23-1 du traité de l'Union européenne, sont en principe prises à

[603] Les 6 et 7 novembre 1997 à Libreville (Gabon) s'est tenue la première réunion des chefs d'État et de gouvernement des États ACP.
[604] En 1999 en République dominicaine, en 2002 aux Îles Fidji, en 2004 au Mozambique, en 2006 au Soudan, en 2010 au Ghana.
[605] Rappelons que le Groupe ACP dispose déjà d'un secrétariat basé à Bruxelles. Le Secrétaire général est chargé de la mise en œuvre de la politique internationale du Groupe, ainsi que de l'animation et de la coordination de la politique de coopération.
[606] Déjà les pays africains réunis en Union Africaine (UA) semblent souvent peu disposés à s'entendre sur des questions mineures (l'exemple de l'élection ou de la reconduction du secrétaire général de l'UA illustre bien la situation).

l'unanimité[607]. Mais pour toutes les questions n'ayant pas d'implications militaires ou dans le domaine de la défense, le Conseil se prononce à la majorité qualifiée[608] pour adopter des actions communes ou des positions communes. Même procédé pour tout autre décision prise sur la base d'une stratégie commune, ainsi que l'adoption de toute décision mettant en œuvre une action commune ou une position commune[609].

La quête de la cohérence dans l'action européenne ne s'est pas limitée à l'élection d'un président permanent du Conseil européen. Elle s'est aussi étendue à la désignation d'un représentant pour la politique extérieure.

2) Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité

La coordination de l'élaboration et la mise en œuvre de la politique étrangère, entre les différents pays de l'Union européenne, est assumée par un Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité[610]. C'est un poste qui est donc issu de la fusion des postes de Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune et du Commissaire européen chargé des relations extérieures.

Vice-président de la Commission, nommé par le Conseil européen à la majorité qualifiée et avec l'accord du président de la Commission, il représente «… *l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune. Il conduit au nom de l'Union le dialogue politique avec les tiers et exprime la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales*… »[611].

Dans l'exécution de son mandat, le Haut représentant de l'Union dispose d'un véritable service diplomatique européen, le SEAE : il « … *s'appuie sur un* ***service européen pour l'action extérieure.*** *Ce service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat*

[607] Mais la possibilité d' « abstention constructive » est prévue, et permet à un État qui s'est abstenu lors du vote de ne pas appliquer la décision, tout en acceptant qu'elle puisse malgré tout engager l'Union.
[608] Lors de l'adoption de l'action commune, le Conseil peut définir les questions au sujet desquelles il pourra se prononcer à la majorité qualifiée.
[609] J-L. CLERGIE, A. GRUBER, P. Rambaud, « L'Union européenne », 7ème édition, Dalloz 2008, p. 668
[610] Poste actuellement occupé par Catherine Ashton.
[611] Article 27, §2 TUE

général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux… »[612].

La mission est, certes, loin d'être simple : arriver à conjuguer les points de vue (souvent divergents)[613] des vingt-huit pays, surtout que dans la plupart des cas, sont en jeu des intérêts économiques. Cependant, l'action européenne sur la scène internationale ne repose-t-elle pas sur des « *principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde : la démocratie, l'Etat de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international*… »[614] ?

Cette mission du Haut représentant contribuera au développement d'une politique extérieure commune et, partant, la cohérence et l'unité de l'action extérieure de l'Union européenne. Cette cohérence dans l'action extérieure de l'Union européenne n'a pas toujours existé, en l'occurrence dans l'attitude à adopter à l'encontre des chefs d'État qui ont eu, et ont toujours du mal à asseoir l'alternance démocratique dans leurs pays respectifs.

En visite donc à Lomé en juillet 1999, le Président Français n'a pas hésité à se mettre en contradiction avec l'Union européenne tout entière qui venait de reconduire les sanctions contre le régime d'Eyadéma, après le coup de force électoral de juin 1998. Jacques CHIRAC saisit au passage l'opportunité de « *balayer, comme le fruit d'une manipulation malveillante, les accusations de l'organisation des droits de l'homme Amnesty International contre le régime Eyadéma. Paris avait demandé à l'Union européenne de tourner la page des violences sanglantes des années quatre-vingt-dix et de reprendre son aide économique, vitale avec le Togo* »[615].

Ce qui est frappant dans son comportement, c'est son penchant pour l'impunité, surtout quand c'est un dictateur « ami » qui est en cause. Pourquoi ne pas avoir demandé que les auteurs de ces actes soient punis, afin que le Togo et l'Union européenne tournent cette page sombre ? Une cohérence dans l'action de l'Union européenne sur le plan

[612] Article 27, §3 TUE
[613] Nous avons déjà eu à analyser les divergences qu'il peut y avoir à l'occasion des négociations en vue de la conclusion de l'Accord de Cotonou. Les pays européens étaient opposés sur le sort à réserver aux uns et aux autres avantages dont bénéficiaient les pays ACP dans le cadre des Conventions de Lomé.
[614] Article 21, §1 TUE
[615] Voir : « Togo : De la présidence Eyadéma à la dynastie Gnassingbé », sur http://www.rfi.fr

international aurait aussi pu éviter à Michel BARNIER[616] d'affirmer que les élections présidentielles anticipées de 2005 (qui ont vu l'élection de Faure Gnassingbé, fils de l'ancien président)[617] s'étaient déroulées dans de bonnes conditions.

Il faut insister sur le fait que le Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité occupe le poste de premier vice-président de la Commission européenne. Cette dernière garde son rôle central au sein des institutions de l'Union européenne.

B- La Commission européenne et la coopération au développement

La Commission européenne se présente, au sein de l'Union européenne, comme un exécutif collégial commun[618] (1), représentant et défendant les intérêts de l'Union. En outre, sur le plan international, son rôle, en l'occurrence dans la coopération d'aide au développement ACP-UE, n'en est pas moins important (2).

1) L'organe exécutif européen

La Commission européenne est composée de vingt-huit membres (un représentant par État membre de l'Union européenne) qui assument la responsabilité politique de la Commission au cours d'un mandat de cinq ans. Elle est dirigée par un président[619] élu par le Parlement européen (à la majorité des membres qui le composent). Mais avant d'être élu, le futur président de la Commission est proposé par le Conseil européen, à la majorité qualifiée, « en tenant compte des élections au Parlement européen »[620]. Concernant les autres membres de la Commission, ils sont proposés par le Conseil européen, en accord avec le président élu, sur la base des suggestions des États membres[621].

---

[616] Alors Ministre des Affaires étrangères dans le Gouvernement Jean-Pierre Raffarin III, sous la présidence de Jacques Chirac.
[617] Élections au cours desquelles on voit (et l'image a fait le tour du monde) un militaire togolais s'enfuir avec des urnes.
[618] J-L. CLERGERIE, A. GRUBER, P. RAMBAUD, « L'Union européenne », *op.cit.*, p. 131
[619] José Manuel BARROSO a entamé son deuxième mandat depuis février 2010
[620] Article 17, §7, TUE
[621] Il est procédé entre ces commissaires à une répartition des tâches. Chacun des membres a une responsabilité particulière pour un ou plusieurs des grands secteurs d'activité de la Communauté

Au sein de la Commission, le mode de fonctionnement est donc collégial[622], en ce sens que tous les actes que les traités ou les règlements d'application confient expressément à la Commission doivent être pris par la Commission elle-même. La répartition des tâches entre commissaires n'implique pas qu'il soit délégué à l'un de ses membres un pouvoir (relevant de son domaine de responsabilité particulière) lui conférant une indépendance comparable à celle par exemple d'un ministre[623].

De par certaines de ses attributions, en l'occurrence ses compétences d'exécution administrative et budgétaire sur le plan interne et son rôle de négociateur des accords internationaux de l'Union sur le plan externe, la Commission européenne peut être vue comme exerçant le pouvoir exécutif. En effet, elle prend chaque année plusieurs milliers d'actes destinés à l'exécution des règles arrêtées par les législateurs européens, que sont le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen[624].

Par ailleurs, c'est cet organe qui assure la gestion concrète, au jour le jour, des politiques et des programmes de l'Union[625]. Cette gestion administrative se voit couplée d'une gestion financière, d'autant plus que c'est la Commission qui exécute le budget sous sa responsabilité. Elle est donc chargée de la gestion des « fonds » de l'Union[626], dont le Fonds européen de développement (FED) existant depuis 1975, et fonctionnant au moyen des contributions des États membres.

L'article 17 TUE précité confie en outre à la Commission la mission de veiller « *à l'application des traités ainsi que des mesures adoptées par les institutions en vertu de ceux-ci* ». Ainsi, en tant que « Gardienne des traités », elle doit se faire communiquer des renseignements de la part des États qui sont obligés de lui notifier des mesures ou des projets de mesures, et de lui signaler des situations de fait ou de droit. Ses pouvoirs d'informations, mis au service des moyens d'action dont elle dispose, permettront à la

(commissaire aux transports, au commerce, à la concurrence, à l'environnement, etc.). Il a sous son autorité la ou les directions générales et les services ou offices chargés de ces secteurs.

622 Caractère collégial prévu pas les traités, explicités par le règlement intérieur. Voir Décision n° 2010/138 de la Commission du 24 février 2010, JOUE n° L 55/60 du 5 mars 2010.

623 Dans sa décision : CJCE 15 juin 1994, BASF, aff. C-137/92, Rec. I-2555, la Cour de Justice des Communautés Européennes a eu l'occasion d'insister sur ce principe de collégialité qui doit prévaloir dans les actes de la Commission européenne.

624 Ceci n'est ni plus ni moins qu'une compétence réglementaire.

625 Comme, entre autres, le contrôle des ententes et positions dominantes, la gestion de la politique agricole commune (PAC)…

626 Comme le Fonds social européen (prévu dès 1958, et réformé en 1971), le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA, de 1962 à 2005), le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) depuis la fin du FEOGA, le Fonds européen de développement régional (FEDER)…

Commission de faire respecter le droit de l'Union aussi bien par les particuliers[627], les États membres[628], que par les autres institutions de l'Union[629] elle-même.

Nous ne saurons finir sans évoquer la mission générale d'initiative dont dispose la Commission et qui n'est que la conséquence nécessaire de son statut d'institution garante de l'intérêt général de l'Union. Elle représente l'institution « motrice », et doit donc conduire l'intégration européenne dans tous ses développements.

Cette mission d'initiative à elle reconnue[630] permet à la Commission de présenter le projet du budget (art. 314 TFUE), de proposer une révision des traités (art. 48 TUE), de demander au Conseil l'ouverture de négociations externes (art. 218, §3, TFUE). Cependant, c'est dans l'exercice du pouvoir normatif de l'Union européenne que ce pouvoir d'initiative de la Commission prend toute sa signification, dans la mesure où elle y bénéficie d'un quasi-monopole. En effet, « un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement »[631]. La Commission peut ainsi partager ce pouvoir d'initiative parfois avec les États membres (pour la politique de sécurité et de défense commune, pour l'espace de liberté, de sécurité et de justice…).

2) Un rôle incontournable dans la coopération ACP-UE

La Commission européenne est le principal acteur européen sur le plan international, en l'occurrence dans les relations de coopération ACP-UE.

D'abord, si l'article 218 FUE indique que c'est le Conseil qui autorise l'ouverture des négociations extérieures, qui arrête les directives de négociations, qui autorise la signature et qui conclut les accords externes, la Commission n'a jamais été absente.

---

627 En vertu de leur obligation de coopération, les autorités des États membres sanctionnent les violations du droit de l'Union sur la base de l'article 4,§3 TUE. Voir CJCE 21 sept 1989, Commission c/Grèce, aff 668/88, REC. 22965

628 La Commission peut aller jusqu'à saisir la Cour de Justice des Communautés Européennes pour faire constater les manquements qu'elle reproche à un État ou aux États.

629 Diverses actions sont mises à la disposition de la Commission, comme un recours en annulation (Art 263 TFUE) où elle peut requérir le contrôle de légalité d'un acte du Conseil par exemple ; ou agir en carence lorsque l'inaction d'une institution la conduit à ne pas respecter les traités (Art 265 TFUE) ; ou encore demander l'avis de la cour de justice quant à la compatibilité d'un accord externe envisagé avec le droit de l'Union.

630 Voir CJCE 26 février 1976, *SADAM*, aff. 88 à 90/75, REC. 323

631 Art. 17, §2 TUE

Dès l'origine, elle devait toujours conduire la négociation des accords externes entre la Communauté et un ou plusieurs États tiers ou organisations internationales. C'était la dimension qui lui était strictement réservée par le traité CE (article 300). Elle devait donc demander au Conseil, par voie de recommandation, l'autorisation d'ouvrir ces négociations, et sa mission s'exerçait ensuite dans le cadre des directives adressées par le Conseil et en consultation avec des comités spéciaux désignés par ce dernier. La compétence de la Commission comportait l'authentification (signature ou paraphe de l'accord) du texte convenu. La conclusion relevait, en principe, de la compétence du Conseil, qui pouvait aussi la déléguer à la Commission[632].

Mais le traité de Lisbonne, s'il reprend le même schéma, accorde plus de marges de manœuvre au Conseil. Ce dernier, en fonction de la matière de l'accord, désigne le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union (article 218 FUE). Le paragraphe 7 du même article donne la possibilité d'habilitation, au profit du négociateur, pour approuver des modifications au nom de l'Union[633].

Concernant l'exécution de la coopération au développement, la Commission se base sur un réseau constitué de 130 délégations et bureaux situés dans le monde entier. Ces derniers font ainsi partie du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), qui assiste le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Les Délégations de l'Union européenne (qui étaient des Délégations de la Commission européenne avant le traité de Lisbonne) ont connu une rénovation plus accrue de leurs responsabilités avec l'entrée en vigueur de ce traité. Elles sont donc devenues des ambassades, jouant un rôle plus diplomatique.

Concernant concrètement le cas du Togo, les relations de coopération entre l'Union européenne et ce pays sont marquées, comme nous l'avons déjà signalé, par le financement des projets et programmes à travers différents Fonds européens de développement (FED). Ā ce titre, la Délégation de l'Union européenne au Togo a pour vocation :

- de représenter la Commission européenne

[632] G. ISAAC, M. BLANQUET, « Droit général de l'Union européenne », 10ème édition, 2012, p. 152

[633] *Ibid*.

- de promouvoir et de défendre les valeurs et les intérêts de l'Union européenne dans le cadre de ses relations extérieures avec le pays

- d'assurer la gestion de l'aide extérieure tant politique, économique que commerciale

- d'assurer la mise en œuvre des actions de développement établies dans le cadre de l'Accord de Cotonou

- de garantir le respect des procédures de gestion financière, techniques et contractuelles transparentes

- de participer à la rédaction des stratégies de développement du pays.

Tout est alors mis en place pour faire participer les Délégations, en étroite collaboration avec les États ACP, à l'exécution des programmes de développement, voire être les exécutants de la Commission.

Certes, ces anciennes Délégations de la Commission européenne sont aujourd'hui devenues celles de l'Union européenne. Cependant, il n'en demeure pas moins qu'elles font partie du réseau du Service européen de l'action extérieure (SEAE), service placé sous la responsabilité du Haut représentant, qui n'est autre que le vice-président de la Commission et qui a en charge la politique extérieure de l'Union européenne.

Il ressort clairement que l'Europe est en quête de cohérence dans son action sur le plan de la politique extérieure. Dans ce domaine justement, et plus particulièrement du côté des relations avec les États ACP, les objectifs fixés peinent à se réaliser. Pourtant, il est mis en place des mécanismes et des institutions conjointes pour faciliter la réalisation de ces objectifs. Alors, cette nouvelle politique européenne orientée vers la recherche de cohérence dans l'action extérieure palliera-t-elle cette inefficacité de ces institutions conjointes ACP-UE ?

§2- …Pourrait-elle pallier l'inefficacité des institutions conjointes ?

Il est évident que les institutions mises en place dans le cadre de la coopération ACP-UE constituent un bel exemple, dans l'histoire des coopérations internationales. Mais encore faut-il qu'elles aient l'efficacité espérée.

Quels sont alors ces rôles dévolus à ces institutions que sont l'Assemblée parlementaire paritaire (A) et le Conseil des ministres assisté du Comité des ambassadeurs (B) ?

A- L'Assemblée parlementaire paritaire : une ambition non concrétisée

Une ambition non concrétisée, d'autant plus que l'institution d'un groupe de cette composition (1) fut une idée originale. En revanche, l'originalité d'une telle idée n'a pas été concrétisée dans les actes (2). Autrement dit, ces parlementaires, dans le cadre de la coopération ACP-UE, n'ont pas les attributions qu'ils détiennent dans leurs pays respectifs d'origine.

1) Un groupe issu de la réunion de parlementaires de diverses origines …

Le 15 avril 2005, vingt-sept pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ont procédé à la signature, à Bamako (Mali), de la Charte portant création de l'Assemblée consultative ACP. Lors de cette cérémonie, Mme Sharon Hay-Webster, co-présidente de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE, a souligné l'ancienneté de ce projet en rappelant que le texte, révisé en 1992, de l'Accord de Georgetown[634] prévoit en son article 18 que « […] *le Conseil des ministres peut, ultérieurement, établir une Assemblée ACP et en déterminer la composition, les fonctions, ainsi que les modalités de fonctionnement* ».

Le but, a-t-on souligné, n'était pas de mettre en place une nouvelle structure, mais « de formaliser et raffermir le mécanisme de coopération interparlementaire existant au sein du Groupe ACP ». Il était donc apparu nécessaire, aux yeux des signataires de la Charte, de renforcer la cohésion des parlementaires ACP pour leur participation efficace aux travaux de l'Assemblée parlementaire paritaire, et à la mise en œuvre de l'Accord de partenariat[635].

Au regard de ces remarques, nous pouvons valablement déduire une impression d'inefficacité qui anime les parlementaires du groupe ACP quant à leur participation à

[634] Le 6 juin 1975 fut signé à Georgetown, par 46 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, l'accord institutionnalisant le groupe ACP. Voir : K. Karl, « *De Georgetown à Cotonou, Le groupe ACP face aux nouveaux défis* », sur : http://www.ec.europa.eu

[635] Voir « *Signature de la Charte instituant l'Assemblée consultative du Groupe ACP* », sur : http://bruxelles.cta.int

l'Assemblée parlementaire paritaire. Et que cette inefficacité pourrait éventuellement trouver sa solution dans l'amélioration de ce mécanisme.

Pour mieux comprendre la situation, rappelons ce qu'était l'Assemblée parlementaire ACP. En effet, contrairement aux représentants européens qui, eux, sont des membres du Parlement européen, les parlementaires ACP siégeant au sein de l'Assemblée paritaire sont le plus souvent des représentants désignés des États ACP concernés. Aucune règle ne fixe le mode de désignation. Ceci dit, il peut aussi bien s'agir d'un député élu, que d'une désignation purement politique. Et même dans le premier cas, quand on a une idée des déroulements des élections[636] dans la grande majorité de ces États ACP, il n'y a pas une grande différence que ce soit l'un ou l'autre cas (élection ou nomination).

Pour la plupart, ce sont donc purement et simplement des représentants issus de désignation politique et présents à l'Assemblée dans le but plutôt de défendre les causes d'un régime politique que de servir les causes de développement des États ACP.

Et dans l'hypothèse où l'Assemblée paritaire est composée en nombre égal de représentants de l'Union européenne et des ACP, il n'est donc pas étonnant d'avoir une Assemblée paritaire qui soit inefficace. C'est ainsi que nous croyons, pour notre part, que c'est conscients de cette situation que les signataires de ladite Charte, dans cette volonté d'améliorer le mécanisme, chercheraient plutôt à se libérer du joug de l'autoritarisme qu'ils représentent dans cette Assemblée. Il n'est jamais trop tard, et la volonté est toujours plus forte quant il s'agit servir des causes justes.

La situation dans les pays ACP, où la pauvreté fait beaucoup de ravages, ne peut plus laisser personne indifférent ; surtout que cette pauvreté est essentiellement due à la mauvaise gestion des affaires publiques. Par ailleurs, en tant que représentants directs des peuples, il est tout à fait compréhensible pour les parlementaires du groupe ACP d'acquérir plus de pouvoirs. Et ce d'autant plus qu'ils côtoient leurs homologues européens dont les pouvoirs s'élargissent au fil des années.

En effet, les députés européens sont directement élus, pour cinq ans, par les citoyens. L'Assemblée, dans le système communautaire, était particulièrement « mal lotie », les

[636] Dans les pays d'Afrique, les élections n'ont pas toujours été démocratiques. Ce fut souvent le seul parti unique qui présente des candidats. Et l'élection de ces derniers n'est qu'une question de volonté du président de la République. Sera donc élu dans une circonscription le candidat qui aura l'aval du Chef de l'État.

rédacteurs des traités de Rome l'ayant seulement dotée de « pouvoirs de délibération et de contrôle », très éloignés des pouvoirs parlementaires[637].

Cependant, c'est la seule institution qui ait vu s'accroître notablement ses prérogatives, tant par les modifications formelles des traités, que de manière informelle, par voie de pratiques et surtout d'accords interinstitutionnels, au fil d'une véritable et persévérante « lutte pour le pouvoir »[638]. Le traité de Lisbonne présente le Parlement européen comme disposant de pouvoirs traditionnels de tout véritable parlement. Il « *exerce, conjointement avec le Conseil, les fonctions législatives et budgétaire. Il exerce des fonctions de contrôle politique et consultatives conformément aux conditions prévues par les traités. Il élit le président de la Commission* »[639].

Il apparaît clairement que les deux institutions des deux entités ACP-UE sont distinctes, aussi bien par leurs origines, quelques fois leur mode de désignation, que par leurs pouvoirs originels respectifs. Cependant, ils sont appelés à travailler ensemble dans le cadre de la coopération au développement.

2) … Simplement constitués en organe consultatif

« *1. L'Assemblée parlementaire paritaire est composée, en nombre égal, de représentants de l'UE et des ACP. Les membres de l'Assemblée parlementaire paritaire sont, d'une part, des membres du parlement européen et, d'autre part, des parlementaires ou, à défaut, des représentants désignés par le Parlement de chaque État ACP. En l'absence de Parlement, la participation d'un représentant de l'État ACP concerné est soumise à l'approbation préalable de l'Assemblée parlementaire paritaire.*

2. Le rôle de l'Assemblée parlementaire paritaire, en tant qu'organe consultatif… »[640]

L'Assemblée parlementaire paritaire (APP), dispositif au sein du système de coopération ACP-UE, constitue une institution unique au monde. Elle rassemble, dans une assemblée internationale, des représentants des différents pays siégeant régulièrement ensemble, avec pour objectif la promotion de l'interdépendance Nord-Sud. Elle se réunit en

[637] G. ISAAC, M. BLANQUET, « Droit général de l'Union européenne », *op.cit.*, p.105
[638] *Ibidem.*
[639] Article 14, §1 TUE
[640] Article 17, Accord de Cotonou

principe deux fois par an, en session plénière[641], alternativement dans l'Union européenne et dans un État ACP.

C'est une institution qui est gouvernée par des règles démocratiques et paritaires. En effet, deux co-présidents (élus par l'Assemblée) dirigent les travaux. Vingt-quatre vice-présidents (douze européens et douze ACP), aussi élus par l'Assemblée, forment, avec les deux co-présidents, le bureau de l'Assemblée parlementaire paritaire. Ce bureau, par contre, se réunit plusieurs fois par an, afin d'assurer la continuité des travaux de l'APP, et de préparer de nouvelles initiatives visant, essentiellement, au renforcement et à l'amélioration de la coopération. Des délibérations y sont également faites sur les questions d'actualité politique, avec des prises de position sur l'ensemble des dossiers concernant le respect des droits de l'homme[642]. Aussi, des commissions permanentes sont mises en place depuis 2003, afin d'élaborer des propositions de fond à soumettre au vote de l'APP. Il s'agit de :

- la commission des affaires politiques

- la commission du développement économique, des finances et du commerce

- la commission des affaires sociales et de l'environnement.

Cependant, l'APP est un organe consultatif au sein des institutions ACP-UE, d'autant plus que le rôle de…

- promouvoir les processus démocratiques par le dialogue et la concertation,

- permettre une plus grande compréhension entre les peuples de l'Union européenne et des Etats ACP et sensibiliser les opinions publiques aux questions de développement,

- examiner les questions relatives au développement et au partenariat ACP-UE,

- adopter des résolutions et adresser des recommandations au Conseil des ministres en vue de la réalisation des objectifs du présent accord

… à lui assigné ne fait ressortir aucun mandat législatif communément assigné aux parlements. Néanmoins, l'APP a activement contribué à la mise en œuvre et au

[641] Les 80 représentants (parlementaires en principe) des pays ACP rencontrent pendant une semaine, deux fois par an, leurs 79 homologues députés au Parlement européen.
[642] Voir : « *Pourquoi une Assemblée parlementaire paritaire ?* », sur : http://www.europarl.europa.eu

renforcement des conventions successives ACP-UE, et a lancé de nombreuses propositions, comme entre autres :

- la valorisation du rôle de la femme dans le processus de développement

- l'intégration d'une politique de l'environnement dans les projets de développement

- la création de politiques de développement décentralisées

- l'aide aux pays endettés, engagés dans des politiques d'ajustement structurel leur permettant de maintenir des services indispensables, etc.

Par ailleurs, dans l'optique de renforcer l'intégration régionale et d'encourager la coopération entre parlements nationaux, des réunions entre parlementaires de l'UE et parlementaires ACP peuvent être organisées au niveau régional ou sous-régional. L'APP organise aussi des rencontres régulières avec les représentants de milieux économiques et sociaux ACP-UE et les autres acteurs de la société civile, afin de recueillir leurs avis sur la réalisation des objectifs de l'accord de coopération.

On peut alors souscrire à cette assertion selon laquelle « l'impact des travaux de l'Assemblée parlementaire paritaire dépasse donc largement les considérations économiques et s'étend aux objectifs fondamentaux du développement de l'homme et des relations pacifiques entre les peuples »[643].

Cependant, elle ne constitue pas, au sein du dispositif ACP-UE, le seul organe où peuvent travailler ensemble des représentants ACP et UE. Ā côté de l'APP se dressent aussi deux autres institutions conjointes.

B- Le Conseil des ministres et le Comité des ambassadeurs

Si l'Assemblée parlementaire paritaire ne détient malheureusement qu'un pouvoir consultatif au sein du dispositif ACP-UE, ceci n'est pas le cas du Conseil des ministres (1). Assisté par le Comités des ambassadeurs (2), il détient aussi bien un pouvoir législatif qu'exécutif dans ce système.

[643] *Ibidem*

1) Un Conseil des ministres aux attributions excessives…

Aux termes de l'Accord de Cotonou, le Conseil des ministres est composé, d'une part, des membres du Conseil de l'Union européenne et des membres de la Commission des Communautés européennes et, d'autre part, d'un membre du gouvernement de chaque État ACP[644]. Ce sont des représentants qui, avant de collaborer au sein du Conseil des ministres ACP-UE, appartiennent à des organes dotés de pouvoirs considérables.

Le Conseil des ministres ACP se compose, en effet, d'un membre de gouvernement de chaque État ACP, ou d'un représentant désigné par celui-ci. Il constitue le principal organe de décision du Groupe (ACP). Dans cette optique, il se présente comme l'autorité supérieure chargée de mettre en œuvre les orientations définies par le sommet, en déterminant les modalités de cette mise en œuvre.

Il se réunit en session ordinaire deux fois par an, même si des sessions extraordinaires peuvent être convoquées, sur décision du président, après consultation de tous les membres du bureau. Ce dernier bureau, élu par le Conseil, est donc composé de neuf membres ; et tout est fait pour que chacune des six régions soit représentée en son sein[645].

Par ailleurs, des réunions ministérielles sectorielles ont lieu régulièrement. C'est le cas, par exemple, du Conseil des ministres du commerce. Composé d'un représentant de chaque État membre, il est chargé de piloter les négociations au nom du Groupe ACP. Aussi, joue-t-il un rôle de plus en plus important, aussi bien dans le cadre des négociations commerciales entre les ACP et l'Union européenne, que dans celui des relations multilatérales à l'OMC[646].

De son côté, le Conseil de l'Union européenne, tout comme le Conseil des ministres des ACP, se compose d'un représentant du gouvernement de chaque État membre de l'Union européenne. Il n'existe pas de membres en tant que tel, car c'est lors de chaque réunion du Conseil que les pays de l'UE délèguent le ministre chargé de la politique faisant l'objet des débats[647]. Il dispose aussi, au sein de l'Union européenne, de pouvoirs aussi considérables que le Conseil des ministres ACP au sein de ce dernier Groupe. C'est ainsi

[644] Article 15, §1 de l'Accord de Cotonou.
[645] Voir « Conseil des ministres ACP », sur : http://www.acp.int
[646] http://bruxelles.cta.int
[647] Voir « Conseil de l'Union européenne », sur : http://europa.eu

qu'il adopte la législation de l'Union européenne[648], coordonne les grandes orientations des politiques économiques des États membres, signe des accords entre l'Union européenne et d'autres pays, approuve le budget annuel de l'Union européenne, définit la politique étrangère et de défense de l'UE, coordonne la coopération entre les tribunaux et les forces de police des États membres.

Concernant justement la politique étrangère de l'Union européenne, nous avons déjà signalé que ce sont les gouvernements qui coopèrent ensemble pour élaborer la « politique étrangère et de sécurité commune » ou « politique étrangère de sécurité commune (PESC) ». Il est alors aisé d'appréhender l'importance qu'a le Conseil de l'Union européenne comme cadre principal pour l'élaboration de cette politique.

Ces deux organes (Conseil des ministres ACP et Conseil de l'Union européenne), dans le cadre de la coopération ACP-UE, se réunissent en principe une fois par an à l'initiative du président qui peut être, soit un membre du Conseil de l'Union européenne, soit un membre d'un gouvernement d'un État ACP. Toujours est-il que le poste est assumé à tour de rôle par un membre de l'un ou l'autre conseil.

Si, pour ses décisions, le Conseil se prononce par commun accord des parties, il ne peut valablement délibérer qu'en présence de la moitié des membres du Conseil de l'Union européenne, d'un membre de la Commission, et des deux tiers des membres représentant les gouvernements des États ACP.

Le Conseil des ministres ACP-UE détient, en outre, un rôle important en ce sens qu'il peut engager des dialogues politiques. Ce rôle est d'autant plus important que le dialogue politique, dans le nouveau partenariat, constitue un des instruments clés pour la gestion de cette relation de partenariat. L'idée du dialogue ici n'est pas de le promouvoir lorsqu'il y a un désaccord majeur ou une crise, mais d'utiliser le dialogue de façon constante, pour traiter potentiellement de tous les sujets ayant un impact sur le développement comme, entre autres, la paix, la prévention des conflits, le commerce des armes, la migration[649].

[648] En effet, le Conseil européen, en dépit de son habilitation à définir les priorités politiques, n'a pas le pouvoir de faire adopter des textes législatifs, http://europa.eu
[649] Voir, M. L. DE BERGH, G. CORRE, « Partenariat et dialogue politique », pp. 2-3, sur : http://www.gemdev.org

Il peut également adopter des orientations politiques, et prendre des décisions en vue de l'exécution du présent accord. On retrouve une sorte de pouvoir exécutif, en ce sens que le Conseil met en œuvre des initiatives en vue de la bonne application de l'accord de partenariat. Les domaines essentiellement concernés sont ceux des stratégies de développement et autres domaines spécifiques prévus par l'accord. Il est habilité à prendre des initiatives de cette nature dans des domaines qui ne sont pourtant pas prévus, mais qui s'avèreraient pertinents, mais aussi en matière de procédure.

Il règle aussi toute question de nature à entraver la mise en œuvre effective et efficace du présent accord, ou faire obstacle à la réalisation de ses objectifs. Il veille enfin au bon fonctionnement des mécanismes de consultation.

Ainsi, il est le garant du bon déroulement de la coopération au développement, en éliminant les obstacles possibles et, de surcroît, en assurant l'effectivité de ce qui est mis en place. Par ailleurs, il entretient un dialogue suivi avec les représentants des milieux économiques et sociaux et les autres acteurs de la société civile dans les ACP. Ceci est souvent de nature à générer des consultations en marge des sessions.

Les décisions du Conseil des ministres ACP-UE sont obligatoires pour les parties, et ce dernier peut formuler des résolutions, recommandations et avis, tout en examinant les recommandations et résolutions adoptées par l'Assemblée parlementaire paritaire.

Nous trouvons, pour notre part, qu'il serait plus simple et plus efficace de confier une partie des pouvoirs de cet organe à l'Assemblée parlementaire paritaire. En effet, le Conseil des ministres ACP-UE doit exécuter beaucoup trop de tâches pour les moyens et temps dont il dispose.

Ā titre d'illustration, en plus de ses multiples missions, il est tenu d'examiner et prendre en compte les résolutions et recommandations de l'APP. Or, cette dernière est, non seulement, plus importante numériquement, mais aussi, se réunit deux fois par an (contrairement au Conseil des ministres qui ne se réunit qu'une fois l'année). Elle intègre en outre dans ses rapports les résultats des travaux des commissions permanentes qui, elles, peuvent se réunir plusieurs fois dans l'année.

Alors pourquoi ne pas, encore là, suivre l'exemple européen et confier quelques rôles aussi importants à l'Assemblée parlementaire paritaire, et partant, décharger le Conseil

de certaines de ses missions ? L'Assemblée est composée de représentants directs des peuples, alors il s'avère légitime de lui confier des missions plus importantes.

Nous pensons vraiment qu'à cette allure, aucune efficacité ne peut être attendue des travaux menés par le Conseil. Il doit y avoir une certaine saturation. Peut-être est-ce la raison pour laquelle ce Conseil des ministres ACP-UE se fait assister du Comité des ambassadeurs ?

2) … Quoiqu'assisté du Comité des ambassadeurs

Aux termes de l'article 16 de l'Accord de Cotonou, « *le Comité des ambassadeurs est composé, d'une part, du représentant permanent de chaque Etat membre auprès de l'Union européenne et d'un représentant de la Commission et, d'autre part, du chef de mission de chaque Etat ACP auprès de l'Union européenne*… ». Le même principe d'une présidence tournante entre membre de la Communauté et un chef de mission représentant d'un État ACP y est en vigueur.

C'est un organe essentiellement institué pour soutenir le Conseil des ministres ACP-UE dans les tâches à accomplir, dans l'optique de mener à bien l'exécution du partenariat. C'est ainsi que le Comité est amené à exécuter tout mandat à lui confié par le Conseil des ministres. L'accord de partenariat n'a pas eu à définir avec exactitude le cadre d'exécution de ce Comité.

Mais du côté des ACP, le Comité des ambassadeurs se présente comme le second organe de décision du Groupe ACP, qui agit au nom du Conseil des ministres, et ceci entre deux sessions ministérielles. Il se compose d'ambassadeurs représentant chaque pays ACP, et dispose d'un bureau composé de neuf membres[650]. La présidence du bureau est assumée sur la base de la rotation. L'intérêt en est que chacune des six régions puisse présider le bureau.

Le Comité des ambassadeurs ACP prend des actes qui se présentent sous la forme de décision, de résolution ou de recommandation adoptées sur la base du consensus entre ses membres.

[650] Voir : « Le Comité des ambassadeurs », sur : http://www.acp.int

Pour finir, contrairement au cadre de coopération ACP-UE, le Comité des ambassadeurs ACP dispose de six sous-comités techniques, à savoir : Questions politiques, sociales, humanitaires et culturelles, Commerce et Protocoles relatifs aux produits de base, Investissement et secteur privé, Développement durable, Financement et développement, Administration et Finances. Cependant, les travaux menés au sein de ces sous-comités bénéficient-ils seulement au Conseil des Ministres ACP, ou ont-ils vocation à remonter jusqu'au comité conjoint ?

Nous pensons que ces travaux ne pourront qu'être intéressants, étant donné les thèmes à développer. Le Comité des ambassadeurs ACP-UE devrait, avec intérêt, prendre connaissance des résultats qui constitueraient une solide base pour des travaux dans ces domaines respectifs.

Aux côtés de ces organes traditionnels de la coopération ACP-UE, a toujours existé un dispositif financier destiné à appuyer les programmes et projets de développement. C'est ce que nous analyserons dans les lignes qui suivent, sans oublier l'apparition de nouveaux acteurs dans un domaine qui était uniquement réservé aux États.

SECTION II- LE DISPOSITIF FINANCIER ET LA RÉCENTE CONSÉCRATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Il sera question, dans cette section, de prendre réellement connaissance de l'essentiel du dispositif financier mis en place par les signataires des accords de coopération ACP-UE, en vue d'atteindre les objectifs de développement fixés (§1). Mais nous ne saurions clore ce chapitre, qui porte sur les acteurs intervenant dans le processus de développement, sans étudier le cas des acteurs non étatiques. Ce sont ces organisations qui ont connu une consécration avec l'Accord de Cotonou (§2).

§1- Les instruments et organes de financement dans le cadre de la coopération ACP-UE

Le Fonds européen de développement (FED) est sans conteste le principal instrument financier (A), destiné à appuyer l'aide au développement. Cependant, il existe d'autres sources européennes de financement non négligeable (§2).

A- Le Fonds européen de développement (FED) : principal instrument au service du développement

On pourra noter que malgré les demandes réitérées de la Commission, l'instrument principal d'appui aux projets de développement dans le cadre des relations ACP-UE ne figure pas au budget de l'Union européenne (2). Malgré les garanties de transparence et d'efficacité qu'offre une telle budgétisation. Mais notons, en revanche, que cet instrument a fait l'objet d'une modification de son fonctionnement avec l'Accord de Cotonou (1).

1) Un instrument au fonctionnement simplifié par l'Accord de Cotonou

Le Fonds européen de développement (FED) constitue un fonds extra budgétaire. Il est financé par les États membres de l'Union européenne, mais suivant une clé de contribution spéciale. Il est par ailleurs soumis à ses propres règles financières et géré par un comité spécifique.

Instrument principal de l'aide communautaire au développement accordée aux États ACP, ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-mer, le FED a été créé en 1957 par le traité de Rome. Mais il ne fut utilisé pour la première fois qu'en 1959[651].

Depuis lors, le FED a toujours soutenu la politique européenne de développement en faveur des États ACP. Jusqu'à la Convention Lomé IV signée en 1989 et révisée en 1995, le FED comprenait les aides programmables et les aides non programmables. Les premières consistaient en un soutien dans tous les secteurs de l'économie des États ACP, sur la base des Programmes indicatifs nationaux (PIN), et aussi des Programmes

[651] Voir : « Fonds européen de développement (FED) », sur : http://www.ec.europa.eu/auropeaid

indicatifs régionaux (PIR) ; et les secondes étaient des aides non programmées (Stabex, Sysmin…)[652].

Ā la veille de l'Accord de Cotonou, tout ce que l'on pouvait affirmer du FED était qu'il est devenu un instrument notablement incompréhensible et difficilement maîtrisable, même par les États censés en bénéficier. Il contenait une multitude d'instruments avec des règles particulières. Le flou s'était durablement installé, tellement qu'il était aussi très facile de profiter d'une largesse du système. Cette situation est loin de concourir à l'efficacité de cet instrument quant à son objectif de promouvoir le développement.

Ā partir de 2000, le nouvel accord de Cotonou simplifia la structure du FED. La nuance ici, c'est que contrairement à ce que nous avons étudié par rapport au système de Lomé, l'accord de Cotonou introduit substantiellement des modifications sur la destination du FED. L'octroi des aides du FED, de par les principes qui le régissent, a été foncièrement modifié. Cependant, et c'est la similitude, l'origine reste la même. Il est toujours alimenté par les contributions des États, et une petite partie provient des ressources propres de la BEI.

C'est ainsi que pour chaque FED, les États membres de l'Union européenne, contributeurs au FED et réunis en Conseil, adoptent un règlement pour sa mise en œuvre. Ā titre d'exemple, le règlement du Conseil en date du 14 mai 2007[653] définit, en cinq titres, tout le cadre d'exécution de l'aide au développement.

Ainsi, après avoir rappelé *les principes généraux* dans le premier titre, le Conseil traite, dans le second, de la *Programmation*. Y sont alors évoqués : *Le Processus de programmation*, l'*Allocation des ressources*, les *Documents de stratégies par pays et par région et programmation pluriannuelle*, avant d'évoquer les *Examens*. La *Mise en œuvre* est l'objet du Titre III, et où sont définis le *Cadre général de la mise en œuvre*, les *Programmes d'action annuels*, les possibilités d'*Adoption de mesures spéciales*, les *Cofinancement et contributions supplémentaires des Etats membres* et la *Participation d'un pays ou régions tiers*. *Les Procédures décisionnelles*, du titre IV, évoquent les *Compétences du Comité du FED*, le *Comité FI* et la *Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique*. Enfin, les Dispositions finales du cinquième et dernier titre définissent les

[652] Voir *Supra*.
[653] Voir Conseil, Règlement (CE) N° 617/2007 du 14 mai 2007, relatif à la mise en œuvre du 10ème Fonds européen de développement dans le cadre de l'accord de partenariat ACP-CE, JOUE du 13 juin 2007, sur : http://ec.europa.eu

Obligations en matière de suivi et d'information sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'aide fournie au titre du FED, ainsi que l'*Evaluation*[654].

Au regard de ce qui précède, nous pouvons à suffisance affirmer que si le processus de programmation et de mise en œuvre de l'aide au développement fait intervenir la Commission européenne, c'est en réalité le Conseil qui est le décideur principal. La Commission n'est que mandataire du Conseil, et les États membres de l'Union européenne, contributeurs du FED, manifestent leur volonté de décider de l'utilisation des fonds. Ceci nous amène à poser la question de leur budgétisation.

2) Le FED : instrument financier non budgétisé

Dans sa communication au Conseil et au Parlement européen du 8 octobre 2003[655], la Commission européenne plaida pour une intégration de l'aide accordée aux pays ACP (et pays et territoires d'outre-mer) au budget de l'Union européenne. Il faut souligner qu'elle avait déjà, par le passé en 1973 et 1979, prôné ces principes qui sont restés lettre morte.

Selon la Commission en effet, cela permettrait d'abord d'accroître le contrôle public de cette aide, ensuite d'accroître sa transparence et son efficacité et enfin de la rendre plus flexible et adaptable aux réalités du terrain.

Ceci suscite deux observations de notre part. D'une part, en effet, on peut exprimer tous les compliments possibles à la Commission pour sa perspicacité car, dès les premières mises en œuvre du FED, elle a pressenti ce que le FED, dans sa structure et son application, allait avoir comme résultats. Après plus de cinquante ans d'existence donc, les objectifs du FED n'ont pas été atteints. Là-dessus, les analyses de la Commission avaient été très justes.

D'autre part, et sur une considération plus récente, les analyses de la Commission nous amènent à nous poser une question : l'aide au développement, dans sa nouvelle structure instituée depuis l'Accord de Cotonou et vantée par tous les acteurs de la coopération ACP-UE, serait-elle aussi vouée à l'échec ? La Commission aurait-elle des

[654] Pour ce développement, voir Règlement (CE) N° 617/2007, précité

[655] Voir Commission des Communautés européenne, « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : Vers une pleine intégration de la coopération avec les pays ACP dans le budget de l'UE », COM (2003) 590 final, Bruxelles, le 8.10.2003, 23 pages, sur : http://eur-lex.europa.eu

réserves quant à l'efficacité de la nouvelle formule de l'aide au développement, au point de réitérer cette demande de budgétisation du FED qui, selon elle, accroîtrait la transparence et l'efficacité ? Doit-on comprendre qu'après un demi-siècle de mauvaise gestion du FED, l'heure n'est pas encore à une utilisation optimale de cet instrument dans l'optique d'amorcer un franc développement dans les États ACP ?

Ce que nous pouvons affirmer, c'est que les arguments avancés par la Commission au soutien de sa demande ne sont que très séduisants, et dignes de bon sens. En effet, au-delà des autres arguments liés, entre autres, à la recherche de plus de légitimité[656], d'une plus grande indépendance[657], ce sont ceux liés aux gains d'efficacité et d'efficience qui ont le plus retenu notre attention. Par rapport aux gains d'efficacité supplémentaires, la Commission souligne qu' « *avec la budgétisation, les dépenses obéiront au principe d'annualité. Les crédits seront chaque année évalués et autorisés par le Conseil et le Parlement, ce qui constitue une puissante incitation en faveur de progrès continus, année après année, en matière d'exécution. Le rythme des engagements deviendra plus régulier. Il sera plus facile de repérer l'accumulation de crédits non dépensés, de sorte que le problème pourra sans doute être traité rapidement et avec plus de moyens* … »[658]. Par ailleurs, l' « *intégration dans le budget fera que le FED sera entièrement soumis aux mêmes principes de gestion applicables au budget général. Ces principes sont plus contraignants* … »[659].

Concernant les gains d'efficience, la Commission note qu'en dépit des efforts d'harmonisation effectués dans le cadre de l'application du FED, des différences subsistent entre le règlement financier applicable au budget général et celui du FED. Par conséquent, les services de la Commission doivent appliquer deux jeux différents de procédures de gestion, avec des différences dans la répartition des responsabilités entre la Commission et les pays partenaires. Ils doivent aussi gérer deux systèmes comptables très différents. Les membres du personnel doivent suivre un recyclage lorsqu'ils passent

[656] Le FED étant actuellement le seul instrument non soumis à l'autorisation du Parlement européen, situation à laquelle mettrait fin une budgétisation.
[657] Le FED, qui gagnerait avec la budgétisation en indépendance par rapport à des contributions volontaires et tributaires de points de vue nationaux, et présenterait de meilleurs perspectives de continuité.
[658] Commission des Communautés européennes, « Communication de la Commission au Conseil… », *op.cit.*, p. 12
[659] *Ibidem*.

d'un type de coopération à l'autre… Mais avec la budgétisation du FED, il n'existera qu'un seul jeu de procédures à appliquer à l'ensemble des activités de coopération[660].

Il est tout de même incompréhensible que ce dernier argument n'ait pas fait céder les institutions européennes, plutôt très attachées à l'harmonisation des politiques.

La Commission a, en outre, évoqué la volonté de « contrecarrer les risques de marginalisation ». En effet, l'Union européenne a procédé à une augmentation du montant consacré à l'aide extérieure dans le budget, suite à l'extension des relations extérieures et la conclusion d'accords de coopération avec de nombreuses régions. L'aide accordée dans le cadre du FED est la seule dont le financement est séparé du budget, alors qu'aussi bien le FED que ces autres accords abordent pratiquement la même série de sujets d'intérêt commun (dialogue politique, régime commercial, objectifs en matière de démocratie…). Une intégration du FED au budget fera que tous les grands programmes géographiques[661] fassent partie de la structure du budget.

Il faut noter qu'en dehors du FED, d'autres sources de financement viennent à l'appui de la coopération ACP-UE.

B- Les autres sources de financement

Nous verrons que la Banque européenne d'investissement (BEI) intervient aussi, avec ses ressources propres, dans ce processus de développement (1), ainsi que d'autres financements sur budget de l'Union européenne (2).

1) La Banque européenne d'investissement (BEI)

La Banque européenne d'investissement (BEI) est la banque de l'Union européenne, en ce sens qu'elle a pour actionnaires les vingt-huit États membres de l'Union. Ces derniers ont conjointement souscrit son capital, ce qui fait de leurs ministres des finances le

[660] *Ibid*. p. 13

[661] Des programmes géographiques basés sur des approches régionales et nationales en matière de développement. Ces programmes soutiennent la coopération avec des pays en développement en Amérique latine, Asie et Asie centrale, dans la Région du Golfe (Iran, Iraq et Yémen) et en Afrique du Sud. Voir : « Instrument financement de la coopération au développement (ICD) », sur : http://ec.europa.eu

Conseil de gouvernement de cette banque, qui a pour principale mission d'accorder des financements à long terme à l'appui de projets d'investissement[662].

Si ses actions sont loin d'être négligeables en Europe[663], elle participe activement à la mise en œuvre du volet financier des politiques de coopération et d'aide au développement de l'Union européenne à l'égard des pays tiers, et donc aussi dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

La BEI intervient dans ces régions, d'une part, pour réaliser des financements sur le budget des États de l'Union européenne, par le biais du Fonds européen de développement. Elle a ainsi la charge de gérer, sur mandat, la Facilité d'investissement (FI)[664], un fonds renouvelable qui répond aux besoins de financement des projets d'investissement. Dans cette optique, les remboursements de prêts sont réinvestis dans de nouvelles opérations, ce qui garantit la pérennité financière de cet instrument.

Par ailleurs, elle intervient également avec ses ressources propres qui sont constituées par un autofinancement provenant essentiellement d'emprunts sur le marché des capitaux[665]. Les prêts de la BEI sont destinés à la réalisation d'objectifs comme le développement du secteur privé et des infrastructures, la sureté de l'approvisionnement énergétique, la viabilité environnementale[666].

C'est dans cette optique que les activités de la BEI, tout au long de l'année 2010 et dans le cadre de cet instrument, ont été concentrées sur le soutien aux infrastructures économiques, en l'occurrence dans les secteurs de l'énergie et de l'eau, et sur le développement du secteur financier[667]. Elle accorda à la Banque ouest-africaine de développement (BOAD)[668], en 2011, un prêt d'un montant de 60 millions d'euros. Ce prêt servira principalement à soutenir des projets régionaux qui favorisent l'intégration

[662] Voir : Banque européenne d'investissement, « *A propos de la BEI* », sur : http://www.eib.europa.eu
[663] Au sein de l'Union européenne, la BEI soutient la réalisation des grands objectifs européens dans plusieurs domaines, comme entre autres, Petites et moyennes entreprises, Lutte contre le changement climatique, Réseaux transeuropéens, etc.
[664] Cet instrument a été mis en place par l'Accord de Cotonou signé en 2000.
[665] Voir : Banque européenne d'investissement, « *Afrique subsaharienne, Caraïbes et Pacifique* », http://www.eib.europa.eu
[666] Voir : Banque européenne d'investissement, « *A propos de la BEI* », op.cit. http://eib.europa.eu
[667] BEI, « Facilité d'investissement – Rapport annuel 2010 », http://www.eib.europa.eu
[668] La BOAD est l'institution de financement du développement de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

économique en Afrique de l'Ouest, notamment des sous-projets liés à l'environnement ou aux énergies renouvelables[669].

En somme, la BEI gère les fonds alloués à la Facilité d'investissement du Fonds européen de développement et destinés à soutenir la coopération entre l'Union européenne et les États ACP. Cependant, elle complète l'aide de l'Union avec ses ressources propres et, pour l'essentiel, assure elle-même le financement de ses opérations en empruntant sur les marchés des capitaux.

Ces prêts par lesquels la BEI s'engage en faveur du développement durable du secteur privé sont accordés sous certaines conditions, qui tiennent, non seulement, à la nature des projets, mais aussi, à la nature de l'emprunteur. En effet, les projets susceptibles de bénéficier des prêts de la BEI doivent d'abord être bien définis. Ceux-ci peuvent concerner la création de nouvelles installations, des programmes d'expansion et de rénovation, des études de faisabilité ou acquisition d'actifs générant des avantages économiques. Il doit, par ailleurs, s'agir de projets durables. Ces projets doivent être techniquement robustes et financièrement viables. Conformes à la règlementation en matière environnementale, ce sont des projets qui doivent présenter un rendement économique acceptable. Ce sont, enfin, des projets qui doivent recouvrir une large gamme de secteurs. Cependant, sont exclus, les secteurs de l'armement, des stupéfiants, des jeux d'argent.

Ces conditions ainsi remplies, les projets doivent être, pour se voir accorder le financement, portés par des investisseurs locaux ou étrangers intervenant dans les pays ACP. Il peut s'agir d'entrepreneurs privés et même des entités du secteur public marchand. Des fonds d'investissements et d'autres intermédiaires financiers peuvent aussi prétendre au soutien de la BEI ; sans oublier les grandes entreprises, des petites et moyennes entreprises et même des micro-entreprises[670].

Pour finir, concernant la tarification des prêts, il faut noter que les conditions appliquées sont celles accordées aux emprunteurs solides ou couverts par des garants de qualité ; en plus, bien sûr, d'une faible marge destinée à couvrir les frais administratifs de la BEI (ce qui est vraiment intéressant pour des pays ACP dont la grande majorité est

[669] Voir : « Les investissements en Afrique de l'Ouest vont bénéficier d'un prêt de 60 millions d'euros de la Banque européenne d'investissement », juin 2011, sur : http://www.eib.europa.eu

[670] Pour tous ces développements, voir : « Financements de la Facilité d'investissement et prêts accordés par la BEI sur ses ressources propres, Modalités et conditions », p. 3, sur http://www.eib.europa.eu

extrêmement endettée). La BEI est en effet un grand emprunteur international sur les marchés financiers, disposant d'une très bonne note de crédit. Ceci lui permet de bénéficier de taux assez faibles pour les emprunts qu'elle contracte sur ces marchés. Ainsi, en proposant à ses clients les mêmes taux, on peut valablement soutenir et insister sur le fait qu'elle mène des actions à but non lucratif[671].

2) Les financements sur budget général de l'Union européenne

L'Union européenne est amenée à soutenir financièrement dans les États ACP, en dehors bien sûr du Fonds européen de développement, des programmes dans le cadre d'instruments thématiques pour l'action extérieure. Ces programmes, qui s'élèvent à environ 800 millions d'euros par an, restent le cadre privilégié pour la coopération avec l'Afrique. Ainsi, cinq programmes thématiques bénéficient à l'ensemble des pays en développement dans le monde, à savoir, avec le montant valable pour la période 2007-2013 :

- le *programme thématique « investir dans les ressources humaines »* (1 milliard d'euros): est animé par l'ambition d'aider les pays partenaires à réaliser les Objectifs du millénaire pour le développement. Il s'articule autour de quatre axes principaux : la santé pour tous/ éducation, connaissances et compétences/ égalité des genres/ emploi, cohésion sociale, enfance, jeunesse et culture[672].

- *le programme thématique pour l'« environnement et la gestion durable des ressources naturelles »* (804 millions d'euros) aide les pays en développement et les organisations partenaires à relever les défis liés à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Il les aide par ailleurs à répondre à leurs obligations découlant des accords multilatéraux pour l'environnement[673].

- *le programme thématique « Les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement »* (1,6 milliard d'euros) tend à renforcer les capacités des acteurs non étatiques et des autorités locales originaires de l'UE et des pays partenaires[674].

---

[671] *Ibidem*.
[672] Article 12 du règlement de l'UE établissant l'instrument de financement de la coopération au développement.
[673] Article 13 du règlement de l'UE, *op.cit.*
[674] Article 14 du règlement de l'UE, *op.cit*.

- *le programme thématique « sécurité alimentaire »* (925 millions d'euros) vise l'amélioration de la sécurité alimentaire en faveur des plus pauvres et des plus vulnérables, sur une perspective à moyen et long terme, et de les mener vers des solutions durables[675].

- *le programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile* (384 millions d'euros) a pour objectif de les soutenir dans leurs efforts pour mieux gérer les flux migratoires dans toutes leurs dimensions[676].

Il faut cependant signaler que d'autres instruments viennent compléter ceux listés ci-dessus, à savoir : l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, IEDDH (d'un montant de 1,1 milliard d'euro pour la période 2007-2013), et l'instrument de stabilité (2,1milliards d'euros).

En effet, pour le premier, les objectifs consistent à contribuer au développement et à la consolidation de la démocratie et de l'État de droit, et le respect de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales. Cet instrument ne néglige pas le travail mené par les organisations de la société civile visant à défendre les libertés fondamentales, et aider la société civile à devenir une force effective de réforme politique et de défense des droits de l'homme[677].

Quant au second (l'instrument de stabilité), il est conçu pour répondre aux défis en matière de sécurité et de développement, en complément des instruments géographiques[678], plus particulièrement dans les domaines du désarmement, de la sécurité maritime, des liens entre la criminalité organisée et le terrorisme y compris les questions de drogues, la gestion des crises, la réhabilitation et la reconstruction après les conflits et les populations déracinées.

Cet instrument est doté de deux composantes : une à court et une autre à long terme. La composante à court terme, intitulée « Réponse et préparation aux crises », tend à prévenir les conflits, à soutenir la stabilisation politique après les conflits et à garantir un rétablissement rapide après une catastrophe naturelle. Celle à long terme se

[675] Article 15 du règlement de l'UE, *op.cit.*
[676] Article 16 du règlement de l'UE, *op.cit*.
[677] L'IEDDH a contribué à renforcer la coopération entre l'UE et l'Union africaine (UA) en matière de droits de l'homme en finançant le dialogue Afrique-UE de la société civile sur les droits de l'homme, qui a abordé des questions telles que la torture et la liberté d'association.
[678] Les programmes géographiques précités, voir *Supra*.

concentre, en cas de stabilité, sur la lutte et la protection contre la prolifération des armes de destructions massives, des mines anti personnelles ; sur le renforcement des capacités de réaction aux menaces transfrontalières telles que le terrorisme et la criminalité organisée, y compris le trafic illicite d'armes légères et de petit calibre, de drogues et d'êtres humains[679] ; sur le renforcement des capacités en matière de préparation pour aborder les situations d'avant-crise et d'après-crise[680].

Comme nous l'avons déjà souligné, cette étude ne peut occulter les acteurs non étatiques qui sont aujourd'hui devenus, aux côtés des États, de véritables interlocuteurs dans la stratégie de développement.

§2- La consécration des acteurs non étatiques

Nous allons étudier les modalités mises en place par l'Accord de Cotonou pour permettre la participation des acteurs non étatiques au processus de développement (B). Mais avant tout, il nous paraît judicieux de découvrir, dans un premier temps, ce que l'on entend par société civile (A).

A- Les organisations de la société civile…

Une brève étude pour définir et entrevoir les éventuelles origines des acteurs non étatiques (1) nous permettrait d'appréhender que ces organisations, surtout dans les régimes forts, n'ont pas toujours eu de bons rapports avec les autorités étatiques (2).

1) La définition et la genèse de la société civile

Il n'existe pas, aujourd'hui, de définition universellement acceptée de la société civile ou des organisations créées pour la représenter. C'est ainsi que la définition et la classification des acteurs de la société civile semblent varier[681]. Et le concept de la

[679] Le projet financé par cet instrument soutient la lutte contre la prolifération des armes à feu et des explosifs en Afrique en complément du partenariat stratégique Afrique-UE.
[680] Pour tous ces développements, voir : « Financement du partenariat Afrique-UE », sur : http://www.africa-eu-partnership.org
[681] Organisation Mondiale de la Sante, « Comprendre la société civile, Enjeux pour l'OMS », février 2002, p. 4, sur : http://www.who.int

société civile peut, par ailleurs, varier en fonction des périodes historiques, de l'idéologie et du contexte socioculturel[682].

Dans le cadre de nos travaux, nous définirons la société civile comme « *un ensemble d'activités humaines et associatives qui s'opèrent dans la sphère publique en dehors du marché et de l'État. Elle est la libre expression des intérêts et aspirations des citoyens organisés et unis autour d'intérêts, d'objectifs, de valeurs ou de traditions, et mobilisés pour mener des actions collectives en tant que bénéficiaires ou parties prenantes au processus de développement. Bien que la société civile se démarque de l'État et du marché, elle n'est nécessairement pas en contradiction avec eux. En dernière analyse, elle exerce une influence sur ces deux entités qui l'influencent en retour*»[683].

La société civile est donc le nom générique qui désigne une multitude de groupes de citoyens, représentant de différentes organisations formant ce secteur. On peut y retrouver, entre autres, les organisations non gouvernementales (ONG), les organisations populaires et professionnelles, les syndicats, les coopératives, les associations de consommateurs, les associations de défense des droits de l'homme, les associations féminines, les clubs de jeunesse, la presse indépendante (radio, télévision, journaux, média électronique), associations de voisinage ou communautaires, groupes religieux, institutions de recherches et d'enseignement, mouvements locaux et organisations de populations autochtones, etc. Dans tous les cas cependant, il s'agit d'organisations non étatiques, à but non lucratif et bénévoles, créées par des individus dans la sphère sociale de la société civile. Elles visent surtout à améliorer le bien-être social et économique d'une collectivité[684].

Concernant donc l'origine de la notion de société civile, deux types d'événements semblent à la base du surgissement de cette notion : il s'agit des deux grandes guerres mondiales, et aussi la décolonisation[685].

En effet, alors que les guerres de 1914-1918 et de 1939-1945[686] démontrent les limites de la modernité (tout en précisant au passage que ce fut la bataille meurtrière du 24 juin

---

[682] Banque africaine de développement, « *Coopération avec les organisations de la société civile, Politique et Directives* », octobre 1999, p. 3, sur : http://www.efdb.org
[683] *Ibidem.*
[684] Certaines associations peuvent néanmoins être créées pour défendre des intérêts particuliers ou ceux de groupes restreints qui n'ont que peu à voir avec l'intérêt général.
[685] Voir P-M. NIANG : « Pouvoir d'Etat et société civile : quel développement humain et social ? », sur : http://www.lacademie.wordpress.com

1859 à Solferino qui a amené H. DUNAND à fonder, le 17 juillet 1863, le Comité International de la Croix Rouge, CICR), le contexte de la décolonisation favorise l'émergence de cette notion, par l'attention portée aux pays du tiers monde. Par ailleurs, une autre approche, plus contemporaine encore, fait correspondre la naissance de la société civile avec la chute du Mur de Berlin. Le mouvement de démocratisation qui a suivi (le Vent de l'Est) fit naître beaucoup d'organisations de la société civile, avec pour but le renversement des systèmes totalitaires.

Nous pensons, pour notre part, que la nature humaine est faite ainsi. Dès qu'il y a une situation de nécessité, une situation exigeant une assistance à porter à son semblable, la nature humaine développe un sentiment de solidarité. Les événements le démontrent tout le temps, et nous pouvons voir la Communauté internationale se mobiliser à chaque fois qu'il se produit une catastrophe dans un pays quelconque[687].

Pour ce qui est de la constitution de la société civile en Afrique, la capacité d'organisation a été remarquable. Elle s'est particulièrement développée dans les sphères de la vie associative, réunissant des citoyens dans des initiatives collectives, à travers des associations formelles et informelles, tels que des organisations religieuses, des groupements de défense des droits des salariés, des associations de parents d'élèves, des associations d'entretien routier, des coopératives d'irrigation, des associations de pâturage et des alliances pour la promotion du sport et de la culture, etc. Tout ceci fait qu'en Afrique, les organisations de la société civile se comptent en dizaines de milliers à travers tout le continent.

Cependant, ces organisations, dont la mission dépend de l'objectif poursuivi, n'ont pas toujours la tâche facile en Afrique, surtout quand cette dernière touche aux pouvoirs publics.

---

[686] La fin de la Première Guerre Mondiale a vu la naissance de « Fight the famine », une association britannique, devenue « Save the Children », et qui avait pour objectif principal de venir en aide aux femmes et aux enfants. La deuxième guerre va accentuer le phénomène d'émergence des associations du même genre comme : OXFAM en 1942, CARE en 1945,

[687] Une théorie qui serait plus proche de la thèse du pacte social fondé sur les enseignements de Thomas HOBBES (1588-1679) et John LOCKE (1632-1704). De part ces enseignements, la thèse du « pacte social » fonde la société civile en introduisant un ordre social, par opposition au désordre de l'État de nature. Voir P-M. NIANG : « Pouvoir d'Etat et société civile… », *op.cit.*

2) Les difficiles rapports avec les autorités étatiques

La tâche des organisations de la société civile n'est jamais aisée, leur rôle principal étant de mettre en lumière ce qu'elles estiment être intolérable. Le plus souvent, les actions de ces organisations sont de nature à mettre en cause le fonctionnement des institutions étatiques. Dans cette hypothèse, doit-on aller jusqu'à penser qu'il y a une certaine concurrence entre le pouvoir d'État et les organisations de la société civile sur la gouvernance d'un pays ?

En principe, il est hors de question que les organisations de la société civile soient tentées de se substituer à l'État pour la gestion des affaires politiques. La force publique doit toujours rester dévolue à l'État (même si le plus souvent ce sont des crises politiques qui génèrent l'apparition et la multiplication des mouvements se réclamant de la société civile). Une collectivité a toujours besoin de conducteurs, quels qu'ils soient. Et ces derniers doivent détenir les pouvoirs étatiques nécessaires pour exécuter leur mission.

Aucun pays, riche ou en développement, ne peut se voir un jour dirigé, par exemple, par une organisation non gouvernementale. C'est absolument inadmissible. Pour gouverner, il faut se constituer en partis politiques, et mener des luttes pour la conquête du pouvoir (quitte, éventuellement, à faire face une fois au pouvoir aux organisations de la société civile dans leurs revendications).

Partant donc de ce principe, il faut que soient soulignées la primauté et la souveraineté du pouvoir de l'État, et les organisations de la société civile ne peuvent que venir en appoint[688]. En effet, il est fréquent que l'État, même dans les pays développés, ne puisse pas tout faire. Qu'il ne puisse pas satisfaire tous les besoins exprimés au sein des différentes couches de la population. Les États peuvent donc être assistés dans certains domaines limités, par des ONG qui ont la qualification et l'expertise souhaitées. Dans cette hypothèse, on assiste plutôt à une sorte de collaboration État/société civile ; cette dernière apporte son appui à l'État qui, partant, peut affiner ses mécanismes de prévention et de résolution des conflits. Ce partenariat peut, par ailleurs, faire naître une meilleure définition des priorités, une meilleure prise en charge des besoins des populations.

[688] P-M. NIANG, « Pouvoir d'Etat et société civile… », *op.cit*.

Nous avons débuté notre raisonnement par « en principe », et ce n'est pas par hasard. La démonstration à laquelle nous venons de nous livrer présente la situation telle qu'elle se produit dans une société qui prône le dialogue, et qui respecte l'alternance politique et autres principes démocratiques. Une société où chacun est conscient du rôle qu'il doit jouer pour faire évoluer sa collectivité d'appartenance.

Ceci n'a malheureusement pas toujours été le cas dans la plupart des pays d'Afrique. Ces derniers ont toujours manifesté une hostilité envers ces principes démocratiques. Les dirigeants ont toujours vu dans les prétendants au partage du pouvoir et défenseurs desdits principes des ennemis potentiels qu'il fallait mettre hors d'état de nuire.

C'est ainsi qu'en Afrique, très tôt après les indépendances, les régimes (à parti unique pour la plupart) qui se sont installés ont mené la chasse aux anciens contradicteurs (qui, pour eux, ne sont ni plus ni moins que des ennemis). Ces derniers ont dû s'exiler pour la plupart dans des pays voisins.

Les messages des organisations de la société civile, plus précisément ceux qui portent sur le respect des droits de l'homme et autres principes démocratiques, ont été perçus, par les dirigeants en Afrique, comme une autre façon de les déposséder du pouvoir. C'est ainsi que le travail des défenseurs des droits de l'homme en faveur de toute personne qui est harcelée ou persécutée pour avoir exercé des droits reconnus et garantis par les instruments de droits de l'homme, soit individuellement, soit en groupe, en vue de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et libertés fondamentales des autres,[689] n'est pas sans risque.

Cela se produit fréquemment, en Afrique ou ailleurs dans le monde, que l'actualité signale ici et là, l'arrestation, l'assassinat, la disparition d'un défenseur des droits de l'homme. Ce sont, ou un membre d'une ONG de droits de l'homme, un journaliste, un avocat, un activiste pour la démocratie, une militante des droits de la femme[690], etc.

Alors à la question : le pouvoir étatique et les organisations de la société civile sont-ils des concurrents ? La réponse est évidemment non. Cependant, en Afrique, les dirigeants ont compris que c'était un tunnel qui menait à la fin de leur règne. C'est ainsi qu'ils n'ont

[689] A. DIENG, « Société civile et culture démocratique ou du renforcement de la démocratie à travers les droits de l'homme », sur : http://www.democratie.francophonie.org, p. 492
[690] *Ibidem*.

jamais eu de cesse de lutter, comme ils le peuvent encore, contre ces organisations qui pourtant n'ont jamais cessé de se multiplier au fil du temps.

Désormais, c'est la coopération ACP-UE, qui n'a toujours eu, par le passé, que les États comme interlocuteurs dans le processus de développement, qui les placent aux côtés de ces derniers pour mener à bien les objectifs assignés à ce partenariat.

B- … Désormais au service de la coopération ACP-UE

L'Accord de Cotonou fait intervenir les acteurs non étatiques dans le processus de développement, entamé depuis des décennies dans les pays ACP. Les missions qui leur sont confiées consistent essentiellement en des interventions auprès des populations. Pour ce faire, il leur est reconnu la possibilité de bénéficier d'allocations (1) mises en place dans le cadre des PIN et PIR. Mais le bénéfice du droit de participer aux négociations, et partant, la possibilité d'obtenir des ressources financières, restent soumis à des critères d'éligibilité (2).

1) Des moyens financiers attribués au regard de la mission à accomplir

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, la coopération ACP-UE offre la possibilité aux organisations de la société civile de participer à la mise en œuvre de programmes dans leurs secteurs d'intervention. Et leur rôle doit être complémentaire à celui de l'État.

C'est ainsi que l'accord prévoit, avec la Commission européenne dans un rôle de facilitateur et d'observateur, que « *les gouvernements et les acteurs non étatiques de chaque pays ACP prennent l'initiative des consultations sur les stratégies de développement du pays et sur l'appui communautaire* »[691]. Ces nouveaux acteurs sont donc invités, par l'Accord de Cotonou, à participer au dialogue (avec les gouvernements et la CE) sur les stratégies de développement dans les pays ACP respectifs, et sur la contribution de la CE au soutien de ces stratégies. Ils sont, dans ce processus, supposés défendre les intérêts du groupe qu'ils représentent. Par exemple, le représentant d'une association de

[691] Article 19, Accord de Cotonou.

planteurs de bananes est censé évoquer les préoccupations de planteurs de bananes au sujet de la politique gouvernementale[692].

On voit bien comment se dessine ce dialogue à trois (État/Communauté européenne/acteurs non étatiques) au sein du partenariat (ACP-UE), où les acteurs non étatiques sont attendus (nous l'avons déjà souligné sous d'autres aspects) dans des domaines cruciaux. Ce sont essentiellement le besoin d'information d'une part, et le renforcement des capacités, d'autre part.

En effet, l'information constitue de toute évidence un point important dans l'ensemble du processus visant à encourager la participation de la société civile. Ceci dit, il est d'abord dans l'intérêt de tous, aussi bien du côté des pays ACP que de celui de l'Europe, de remédier au déficit d'information qui affecte le partenariat au développement. Cependant, sur un plan local, tout doit être mis en œuvre pour faire connaître les possibilités offertes dans le cadre du partenariat ACP-UE, et particulièrement sur le dialogue mené entre la Commission et le gouvernement de chaque État ACP sur les stratégies de coopération et la programmation, ainsi que sur les modalités d'accès aux ressources financières[693].

Le renforcement des capacités s'est en outre révélé un chantier très important à accomplir, et les articles 1er et 33 de l'Accord de Cotonou incluent, aussi bien, les organisations de la société civile, que les institutions publiques, étant donné que le §4 de l'article 33 dispose : « …*La coopération contribue également à reconstituer et/ou à augmenter la capacité critique du secteur public, et à soutenir les institutions indispensables à une économie de marché*, … ».

Dans cette optique, des programmes doivent être axés sur :

- le développement de l'information et des réseaux de communication au niveau national ou régional entre les membres des organisations de la société civile

- le renforcement des compétences spécifiques des organisations représentatives dans leur secteur d'activités

[692] Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), « L'Accord de Cotonou, Manuel à l'usage des acteurs non étatique », p. 31, sur : http://www.ecdpm.org

[693] N'oublions pas que c'est sur la base du PIN, élaboré par la Commission et l'État ACP concerné, que les programmes sont financés.

- l'appui aux mécanismes de dialogue économique et social, et pour un dialogue structuré entre différents acteurs non étatiques aussi bien dans les pays ACP qu'entre pays d'une même région

- la promotion du dialogue entre les acteurs non étatiques et les gouvernements aux différents niveaux : local, national et régional[694].

Nous ne pouvons occulter un autre aspect, que nous considérons important, de la présence des acteurs non étatiques dans les pays en développement. En effet, dans de nombreux pays ACP existe une tradition développée par ces acteurs, et qui consiste en la fourniture de services sociaux dans des secteurs comme la santé ou l'éducation. Conscients de cette expérience et de ce potentiel qu'ont ces acteurs, les signataires de l'Accord de Cotonou entendent promouvoir, dans ce sens, des liens plus étroits entre les acteurs non étatiques et les gouvernements centraux et locaux[695].

Pour appuyer donc ces initiatives, l'accord de coopération prévoit des possibilités de financement[696]. Ainsi, dans le cadre de l'Accord de Cotonou, il est prévu la possibilité d'un accès direct des acteurs non étatiques à un pourcentage prédéterminé de l'enveloppe financière (ce financement doit avoir fait, au préalable, l'objet d'une programmation de l'État ACP concerné).

Rappelons qu'en dehors du cadre ACP-UE, il existe plusieurs autres mécanismes de financements au profit de projets de développement mis en œuvre par les organisations de la société civile. Ces financements proviennent de donateurs, d'organisations de la société civile et également de la Banque Mondiale.

On peut donc soutenir que même si leur engagement est souvent réalisé dans un but non lucratif, les organisations de la société civile ont besoin de financement dans l'accomplissement de leurs missions. C'est là que surgit la question de leur identification.

---

694 Voir F. MOREAU, « La mobilisation des acteurs de la société civile », *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : quel partenariat ?*, *op.cit.*, p. 453

695 ECDPM, « L'Accord de Cotonou, Manuel à l'usage des acteurs non étatique », *op.cit.*, P.30

696 Des financements sur le budget communautaire sont prévus dans le cadre de la coopération décentralisée, des cofinancements, du soutien au respect des droits de l'homme…

2) Le problème d'identification des organisations

L'article 6 de l'Accord de Cotonou a ébauché un procédé d'identification des acteurs non étatiques. Il précise d'abord que « *les acteurs de la coopération comprennent : a) les autorités publiques (locales, nationales et régionales) ; b) les acteurs non étatiques : le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux, y compris les organisations syndicales, la société civile sous toutes ses formes selon les caractéristiques nationales* ».

Il dispose ensuite que « l*a reconnaissance par les parties des acteurs non gouvernementaux dépend de la manière dont ils répondent aux besoins de la population, de leurs compétences spécifiques et du caractère démocratique et transparent de leur mode d'organisation et de gestion* »[697].

Nous avons en effet conscience, au regard de la multitude d'acteurs non étatiques existants[698], des difficultés qui peuvent surgir s'agissant de l'identification de ces acteurs appelés à participer aux négociations et, partant, à bénéficier de ressources du FED. Cependant, l'article 6 de l'Accord de Cotonou, même s'il semble clairement poser les jalons, ne facilite pas cette mission d'identification. En effet, la lecture de cet article soulève un problème majeur qui est celui de la discrétion des parties (les gouvernements ACP et les délégations de l'Union européenne) quant à la reconnaissance des acteurs non étatiques (art. 6, al.2).

Ainsi, il suffirait que ces "parties", à savoir les gouvernements ACP ou la délégation, nourrissent la volonté d'exclure certaines catégories d'acteurs non étatiques pour que cela soit chose faite. Autrement dit, le droit qu'ont ces acteurs non étatiques à participer aux négociations n'en serait plus un s'il dépend du bon vouloir de ces parties. Ce serait plutôt une faveur[699] accordée aux acteurs non gouvernementaux. Une situation qui serait vraiment aux antipodes de l'esprit de l'Accord de Cotonou.

Par ailleurs, l'Accord de Cotonou pose les conditions que doivent remplir les acteurs non gouvernementaux pour bénéficier des ressources allouées par le FED. Ces conditions ont

---

[697] Article 6, Accord de Cotonou

[698] L'Accord de Cotonou ne limite pas les acteurs non étatiques aux ONG. Il utilise un concept beaucoup plus vaste, incluant de nombreuses catégories différentes.

[699] Une faveur de la part des gouvernements ACP. Ce sentiment est déjà parfois éprouvé par certains acteurs non étatiques. En effet pour obtenir des fonds pour le renforcement de leurs capacités, pour des projets quels qu'ils soient, ils doivent exercer des pressions sur leurs gouvernements, et chaque centime doit être négocié. Voir ECDPM, « L'Accord de Cotonou, …», *op.cit.*, P. 37

été explicitées dans un document conjoint ACP-UE en date du 25 février 2003[700]. Ce fut en effet le Secrétariat ACP qui, en 2002, a pris l'initiative de formuler des lignes directrices en ce qui concerne les critères d'éligibilité des acteurs non étatiques. Il les a ensuite présentées à la Commission. Le Conseil des ministres ACP approuva, en décembre 2002[701], une version amendée de ces lignes directrices[702]. Ces critères portent sur :

- *la réponse aux besoins de la population* : selon ce critère de représentativité, les interventions doivent promouvoir la réduction de la pauvreté et le développement durable. Ces acteurs doivent donc prouver, d'une part, qu'ils ne poursuivent pas un but lucratif dans leurs interventions qu'ils doivent, d'autre part, pouvoir prouver. Leur structure organisationnelle doit être claire, et refléter les principes de transparence et de responsabilité.

- *les compétences spécifiques* : en effet, ces acteurs doivent, dans le respect des lois du pays, démontrer leurs œuvres en faveur des objectifs essentiels de l'Accord de Cotonou, ceci dans la capacité de réaliser des projets.

- *l'organisation et la gestion démocratique et transparente* : ils doivent faire la preuve que la structure organisationnelle, le processus de décision, … sont conformes aux principes de base de démocratie et au sens de responsabilité. Ils doivent prouver toutes leurs sources de financement, ainsi que la preuve de leur indépendance face aux États et aux administrations[703].

Il est à noter que dans ces lignes directrices d'éligibilité, les institutions conjointes ne se sont pas limitées à une élaboration de critères positifs. Elles ont, en effet, prévu des « critères d'exclusion » d'acteurs non gouvernementaux[704]. Ils sont au nombre de cinq et un de ces critères a particulièrement retenu notre attention :

---

[700] Groupe des Etats ACP/Conseil de l'Union européenne, « *Critères d'éligibilité pour les acteurs non étatiques – Accès aux ressources du FED* », ACP-CE 2154/1/02 REV 1, sur : http://www.acpcultures.eu

[701] Voir « *Plate-forme des acteurs non étatiques pour le suivi de l'Accord de Cotonou au Sénégal* », sur : http://www.plateforme-ane.sn

[702] Ces lignes directrices ne constituent pas un cadre rigide dans la détermination des acteurs non gouvernementaux éligibles aux ressources du FED. Elles devront plutôt être adaptées aux circonstances spécifiques de chaque pays ACP, suivant un processus de consultations entre l'Ordonnateur national, les acteurs non étatiques et la Délégation de la Commission européenne.

[703] Pour plus de détails, voir « Critères d'éligibilité… », *op.cit.*, p. 129

[704] *Ibidem*. (pour le détail des critères d'exclusion)

« *Ne sont pas éligibles les personnes physiques et morales qui :… font l'objet de poursuites ou de condamnations judiciaires, ou de toute autre procédure de même nature prévue dans les législations et réglementations nationales*… ».

Là, nous sommes tentés d'exhorter les auteurs de ce document à faire preuve de réalisme. La plupart des pays ACP constituent, en tout cas en ce moment, un champ de luttes permanentes opposant d'un côté les acteurs non gouvernementaux, et de l'autre, les autorités étatiques. Ces dernières ont la mainmise sur tous les pouvoirs, y compris celui législatif (leur permettant d'adopter des lois que la société civile, dans sa quête de liberté, ne peut s'empêcher d'enfreindre) ; et surtout le pouvoir judiciaire (où la mainmise sur l'appareil judiciaire a toujours été dénoncée partout en Afrique). Ce critère, tel qu'il est défini, est de nature à armer plus les autorités étatiques, et par conséquent, à priver les acteurs non étatiques de sources de financement.

En conclusion, nous disons que depuis quelques années, les dirigeants politiques des États ACP ont reçu et intégré la nouvelle philosophie conduisant désormais l'aide au développement. Cependant, les réactions n'ont pas partout été les mêmes. En effet, pendant que certains s'y conforment, d'autres en revanche cherchent jusqu'à ce jour à user de subterfuges.

Cependant, il faut reconnaître que face à l'urgence de la situation (la pauvreté qui sévit, la mondialisation,…), des actions franches doivent être menées. Ceci nous amène à espérer que mûrisse, du côté des institutions conjointes ACP-UE, un élan de solidarité et de responsabilité.

Mais, dans tous les cas, il faudra aussi compter sur une société civile qui ne faiblit pas. Elle poursuivra ses actions, d'autant plus qu'elle n'a pas que le soutien de l'Union européenne, mais aussi d'autres acteurs internationaux qui feront l'objet du chapitre suivant.

CHAPITRE II- LES AUTRES ACTEURS INTERVENANT DANS LE DÉVELOPPEMENT DES ÉTATS ACP

En complément du dispositif de coopération au développement en vigueur au sein du partenariat UE-ACP, nous allons aborder, dans les lignes qui suivent, l'étude d'autres acteurs intervenant dans la coopération avec les pays ACP, plus précisément d'Afrique. Cette étude, loin d'être exhaustive, évoquera dans un premier temps les coopérations multilatérales au développement (Section I). Nous analyserons ensuite les cas de pays engagés dans l'octroi des aides au développement (Section II).

SECTION I- LES COOPÉRATIONS MULTILATÉRALES ET LES QUESTIONS DE DÉVELOPPEMENT

Les organisations à caractère mondial (§1) et autres regroupements interétatiques (§2) constitueront les principaux thèmes de cette section.

§1- Les Organisations à caractère mondial

Il y a lieu de souligner qu'avant que l'Organisation des Nations unies ne s'intéresse (avec cette détermination qui est la sienne aujourd'hui) aux questions économiques et de développement (B), d'autres organisations avaient déjà été chargées de cette mission (A).

A- Les institutions originelles onusiennes

Après la Seconde Guerre Mondiale, l'Organisation des Nations Unies devait maintenir la paix. L'ordre économique, en revanche, était censé reposer sur trois institutions. Les institutions de Bretton-Woods (1) et l'Organisation mondiale du commerce (2) constituaient donc les éléments de cet ordre économique.

1) Les institutions de Bretton-Woods

Le 22 juillet 1944, à Bretton Woods[705] aux États-Unis, ont été signés des accords permettant de créer le Fonds monétaire international (a) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), devenue Banque mondiale (b). Ces deux institutions financières internationales avaient pour objectif d'assurer la stabilité internationale.

a) Le Fonds monétaire international (FMI)

Avec ses 188 États membres, le FMI a pour mission « d'encourager la coopération monétaire internationale, de veiller à la stabilité financière, de faciliter le commerce international, d'œuvrer en faveur d'un emploi élevé et d'une croissance économique durable, et de faire reculer la pauvreté dans le monde »[706].

En effet, le FMI est conçu, d'une façon générale, comme une institution à caractère permanent, offrant un cadre de coopération en matière de régulation monétaire internationale[707]. Il veille donc à la stabilité du système monétaire international, c'est-à-dire le système international de paiements et de change, qui permet aux pays (et bien sûr à leurs citoyens) de procéder à des échanges entre eux.

Par ailleurs, le Fonds est également muni de moyens financiers substantiels, susceptibles d'être mis à la disposition des États membres confrontés à des problèmes de balance des paiements. Cependant, en 1969, un amendement à ses statuts a permis au FMI de créer des Droits de tirages spéciaux (DTS), pouvant être alloués périodiquement aux pays membres.

Ces trois principales fonctions[708] amènent le FMI à exercer un contrôle et une forte influence sur la politique de change, mais plus largement encore, sur l'ensemble de la

---

[705] Voir : E. TOUSSAINT, « *Aux origines des institutions de Bretton Woods* », sur : http://cadtm.org

[706] Voir : http://www.imf.org

[707] En effet, au titre de l'article VIII des Statuts du FMI, les pays membres s'engageaient à maintenir un système de change ne comportant ni restrictions sur les paiements et transferts afférents à des transactions internationales courantes, ni pratique de taux de change multiples, ni mesures discriminatoires à l'égard des monnaies, sauf autorisation du Fonds ; voir P-M. DUPUY, « Droit international public », 9ème édition, Dalloz 2008, p. 716

[708] Veiller au respect par les pays du code de conduite instauré par les statuts, la gestion de la masse des ressources financières et la gestion des liquidités internationales par le biais d'allocation de DTS.

politique économique des États membres (tant développés qu'en voie de développement).

Il faut pourtant signaler que l'octroi d'une aide financière par le Fonds, destinée à aider un pays membre à résoudre ses problèmes de balance de paiements, est subordonné à la réalisation, par le pays demandeur, de certaines conditions. Ces conditions qu'impose le FMI sont jugées nécessaires à la stabilité financière, à la croissance économique et à un niveau élevé d'emploi. Les concours financiers du FMI sont donc fournis sur la base d'un accord passé entre le Fonds et l'État concerné, accord dans lequel l'État s'engage à appliquer la politique économique d'ajustement exposée dans la « lettre d'intention » et qu'il a communiquée au Fonds[709].

Dans cette optique, le FMI offre une assistance technique[710] et des formations pour aider les pays membres à renforcer leur capacité d'élaboration et d'exécution de la politique économique. Mais, malgré tout, force est de constater que les mesures très rigoureuses imposées par le FMI, notamment à plusieurs pays en développement, ont provoqué des difficultés sociales sérieusement graves chez plusieurs d'entre eux[711].

b) La Banque mondiale

Au départ Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), elle était destinée à favoriser la reconstruction des économies des pays membres ravagés par la guerre. Son action s'est par la suite orientée de plus en plus vers l'assistance aux pays en développement. Elle fut complétée et prolongée par celle de ses filiales, à savoir :

- la Société financière internationale (SFI), créée en 1956, et chargée d'encourager l'initiative privée dans les pays en développement,

- l'Association internationale pour le développement (AID), destinée à l'aide au développement, avec des crédits accordés à des conditions extrêmement avantageuses.

---

[709] P-M. DUPUY, « *Droit international public* », *op.cit.*, p. 718

[710] Qui porte sur plusieurs domaines, dont la politique et l'administration fiscales, la gestion des dépenses, les politiques monétaire et de change, le contrôle et la réglementation des systèmes bancaire et financier, la législation et les statistiques, voir : http://imf.org

[711] P-M. DUPUY, *op.cit.*, p. 718

Ainsi, le groupe de la Banque mondiale, formé par ces trois institutions, constitue la principale institution destinée au financement des opérations à long terme, afin de promouvoir le développement.

Dans cette optique, on peut dire que l'action de la Banque mondiale et celle du FMI se complètent, étant donné que les actions de ce dernier, comme nous l'avons évoqué, visent l'évolution globale des politiques économiques, et s'inscrivent généralement dans le court et le moyen terme.

La Banque mondiale passe différents types d'accords avec les États membres. Par le biais de ces accords, elle peut, d'une part, leur consentir des prêts aux conditions générales qu'elle a elle-même fixées[712]. Ces prêts doivent servir au financement de projets clairement définis, et dont les conditions de réalisation sont établies par l'État emprunteur en concertation avec la Banque.

D'autre part, la Banque peut intervenir dans le financement de projets particulièrement complexes, associant non seulement une pluralité d'États, mais aussi d'organisations internationales. Ce sont des projets qui, non seulement, font souvent intervenir des entreprises multinationales, mais aussi peuvent être très variés et porter aussi bien sur la réalisation d'infrastructures lourdes (équipements hydroélectriques, irrigation, projets industriels miniers et ferroviaires…) que sur la réalisation d'objectifs sanitaires.

Notons pour finir que la Banque mondiale soutient activement les organisations de la société civile dans les différentes actions que mènent ces dernières. Pour ce faire, elle dispose de plusieurs mécanismes pour, d'une part, mettre des fonds directement à la disposition de ces organisations[713]. Par ailleurs, elle fournit une aide financière indirecte à ces organisations par le biais des pouvoirs publics[714]. C'est ainsi qu'à titre d'information, la Banque Mondiale estime à 1 milliard de dollars le montant alloué aux organisations de la société civile dans différents pays (soit près de 5% de son portefeuille annuel)[715].

---

[712] Ces conditions ont trait au retrait des fonds, au remboursement du prêt et au choix des devises.
[713] Financements aussi bien administrés directement par le siège de la Banque Mondiale que par ses missions résidentes dans les pays.
[714] Ceci dans le cadre de mécanismes comme les fonds sociaux et les projets de développement de proximité.
[715] Voir pour toutes ces informations : « Financements pour les organisations de la société civile », sur : http://www.worldbank.org

Aux côtés du FMI et de la Banque mondiale, il a fallu imaginer un troisième pilier destiné à réglementer le commerce international. D'ailleurs, les chapitres IX et X de la Charte des Nations Unies insistent sur la nécessité de créer des outils internationaux pour développer la coopération économique internationale[716].

2) L'Organisation mondiale du commerce (OMC)

Il faut, d'ores et déjà, signaler que la Charte de la Havane du 24 mars 1948 jetait les bases de la création d'une Organisation internationale du commerce (OIC), totalement intégrée à l'ONU et complémentaire, comme nous venons de le souligner, du FMI et de la Banque mondiale dans l'instauration du nouvel ordre économique. Mais malheureusement, l'OIC, malgré la signature de 53 États, n'a jamais vu le jour, contrairement aux deux institutions précédentes. Pour cause, certains États signataires (dont les États-Unis) n'ont jamais ratifié la Charte.

Cependant, s'était presque simultanément mis en place le GATT entre 23 pays emmenés par les États-Unis. L'Accord fut signé le 30 octobre 1947, et entrait en vigueur deux mois plus tard (le 1er janvier 1948). Mais à la fin de l'année 1994, on pouvait compter 120 pays signataires, ce qui dénote du succès qu'ont eu les principes guidant ce dernier système.

Il y a lieu de marquer la différence de philosophie qui a amené à la signature de deux différents accords pour régir le même domaine (commercial). La Charte de la Havane, dans son principe, s'opposait totalement au libre-échange qu'a consacré le GATT. En effet, la Charte de la Havane fut le premier texte international à évoquer le développement[717], et surtout ne dissociait pas le commerce international de l'emploi[718].

Elle prônait, en outre, un équilibre de la balance des paiements (aucun pays ne doit être en situation structurelle d'excédent ou de déficit de sa balance de paiements[719]), des

[716] L'impuissance de la Société des Nations (SDN), les désordres économiques de l'entre-deux-guerres avec la crise économique de 1929 ont amené à nouveau les acteurs internationaux à prendre des mesures concrètes.
[717] La question de liens entre le commerce et le développement a été évoquée à la Conférence de la Havane par les pays d'Amérique latine, et plus tard aussi par les pays africains après leur accession à l'indépendance.
[718] D'ailleurs la Conférence, qui s'intitulait « Conférence internationale sur le commerce et l'emploi », faisait du plein emploi un objectif.
[719] Dans les échanges commerciaux bilatéraux entre pays, c'est la règle « je t'achète autant que tu m'achètes » qui doit prévaloir.

normes de travail équitables[720], la coopération économique pour remplacer la concurrence[721], le contrôle des mouvements de capitaux[722]. Par ailleurs, contrairement à la philosophie du libre-échange[723], la Charte de la Havane autorise les aides de l'État ainsi que la conclusion d'accords préférentiels[724].

Le GATT, de son côté, prôna, entre autres, la liberté des échanges par abaissement des droits de douanes (et la consolidation de ce dernier une fois fixé) et la réduction des restrictions quantitatives et qualitatives aux échanges, le principe de non-discrimination et de réciprocité[725], l'interdiction du dumping et des subventions à l'exportation…

C'est ainsi que les 23 États emmenés par les États-Unis, sans attendre la fin des négociations, décidèrent de détacher le chapitre du projet de Charte relatif aux échanges de produits manufacturés (avec bien sûr quelques ajouts), et d'en faire l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Un protocole d'application provisoire fut donc établi et le GATT, en 1947, « entrait en vigueur, donnant naissance en 1995[726], à la tristement célèbre Organisation mondiale du commerce (OMC) »[727].

Cependant, il ne faut pas y comprendre une disparition totale du GATT, puisqu'il est intégré désormais dans l'ensemble des « accords commerciaux multilatéraux »[728] dont l'OMC doit veiller à la mise en œuvre. Ā côté donc du GATT de 1994 (toujours consacré au commerce des marchandises), existent désormais l'Accord général sur le commerce des services (GATS), l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui

---

720 L'article 7 de la Charte prévoit que « les Etats membres reconnaissent que les mesures relatives à l'emploi doivent pleinement tenir compte des droits qui sont reconnus aux travailleurs par des déclarations, des conventions et des accords intergouvernementaux. Ils reconnaissent que tous les pays ont un intérêt commun à la réalisation et au maintien de normes équitables de travail en rapport avec la productivité de la main d'œuvre et, de ce fait, aux conditions de rémunération et de travail meilleures que cette productivité rend possibles… »

721 Article 10 de la Charte de la Havane.

722 Article 12

723 Selon la philosophie du libre-échange, les subventions que l'État peut accorder à l'économie, font partie des obstacles au développement.

724 Voir pour plus de détails, Nikonoff Jacques, « *Contre le libre-échange, la Charte de la Havane* », 27 octobre 2006, sur : http://www.france.attac.org

725 Avec application de la clause de la nation la plus favorisée qui doit être étendue aux autres pays signataires de l'accord ; ainsi que l'engagement de chaque pays à ne faire aucune distinction entre des produits et entreprises étrangers et des produits et entreprises nationaux.

726 L'Accord de Marrakech du 25 avril 1994, voir supra.

727 Voir Jacques Dessallangre, « 60ème anniversaire de la Charte de la Havane : Un outil contre le libre-échange et pour la coopération internationale », Colloque du 11 octobre 2008, sur : http://www.m-pep.org

728 Tous les États membres de l'OMC sont obligatoirement concernés par ces accords commerciaux multilatéraux.

touchent au commerce (TRIP), ainsi que l'Accord relatif aux mesures concernant les investissements et liées au commerce (TRIM)[729].

L'OMC est investie d'une importante mission, celle de la surveillance des politiques commerciales nationales. Cette surveillance repose principalement sur le Mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC)[730]. Tous les États membres en font l'objet, et la fréquence varie en fonction de leur part dans le commerce mondial[731]. Le but est d'assurer une transparence des règles et politiques commerciales destinées aux personnes et sociétés participant au commerce. Mais cet examen prend aussi en compte les besoins plus généraux des pays dans le domaine économique et en matière de développement, leurs politiques et objectifs, ainsi que l'environnement économique extérieur auquel ils sont confrontés. En somme, ces examens ont ces avantages d'une part, de permettre aux membres de comprendre la politique et la situation d'un pays, et de donner, d'autre part, au pays qui fait l'objet de l'examen des informations en retour sur son niveau de performance dans le système.

Le système de l'OMC est tout de même caractérisé par une certaine souplesse, permettant des exceptions à ses principes, comme entre autres, les unions douanières et les zones de libres échanges, en dérogation au principe de non discrimination. Mais sur le plan de la politique du développement, le système autorise également, comme nous l'avons déjà étudié, un système de préférence généralisées. C'est ainsi que les pays développés, membres de l'OMC, peuvent accorder des préférences tarifaires aux pays membres en voie de développement.

Par ailleurs, la coopération technique aussi fait partie des domaines de coopération de l'OMC. Elle a pour objectif d'aider les pays en développement à participer, de façon

[729] L'OMC est aussi compétente dans la mise en œuvre d' « accords commerciaux plurilatéraux », qui portent sur le commerce des aéronefs, sur les marchés publics, sur le secteur laitier et sur la viande bovine. Ces accords plurilatéraux, à la différence de ceux multilatéraux, ne sont obligatoires que pour les États qui les ont acceptés.

[730] Dans un premier temps, les examens ont été effectués dans le cadre du GATT et, comme le GATT, ils étaient axés sur le commerce des marchandises. Mais avec l'OMC, leur champ a été étendu aux services et à la propriété intellectuelle. Voir : http://www.wto.org

[731] Pour les quatre principales puissances commerciales (Union européenne, États-Unis, Japon et Chine) "la Quadrilatérale", l'examen se fait environ tous les deux ans. Tous les quatre ans pour les 16 pays venant ensuite (en fonction de leur part dans le commerce mondial). Pour tous les autres, il est effectué tous les six ans, et un intervalle plus long peut être fixé pour les pays les moins avancés. Ainsi pour chaque examen, deux documents sont établis : une déclaration de politique générale établie par le gouvernement intéressé et un rapport détaillé élaboré de manière indépendante par le Secrétariat de l'OMC. Sont donc publiés ces deux rapports, ainsi que le compte rendu des débats de l'Organe d'examen des politiques commerciales.

fructueuse, au système commercial multilatéral en les aidant à se doter d'institutions nécessaires, et à former des fonctionnaires.

Malgré l'existence de ces institutions universelles (qui, quoi qu'on dise, avaient plutôt des orientations économiques libérales), ce ne fut essentiellement qu'au sein de l'ONU que furent animées les discussions, les conceptions de notions et de stratégies dans le domaine du droit international économique liées au développement[732].

B- L'Organisation des Nations Unies (ONU) et les questions de développement

L'Organisation des Nations Unies avait, à l'origine, des priorités orientées vers la coopération politique, plus exactement le maintien de la paix. Cependant, son rôle a évolué sous l'effet, non seulement de ses insuccès dans le domaine du maintien de la paix, mais aussi et surtout du rôle considérable joué en son sein par des pays en voie de développement.

Nous nous intéresserons à ses actions, aussi bien dans le domaine économique (1), que celui du respect des droits de l'homme (2).

1) Le domaine du développement économique

Aujourd'hui, quand on évoque les questions de développement en relation avec l'Organisation des Nations Unies, il est vrai que l'on ne peut s'empêcher de penser à la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Il est, par ailleurs, impossible d'occulter également l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI).

En effet, l'Assemblée générale des Nations Unies, ainsi que les débats qui se sont prolongés au sein de la seconde Commission, ont développé des thèses beaucoup plus interventionnistes. Ces thèses étaient fondées sur une certaine conception de la solidarité internationale, destinée à compenser les écarts de développement entre les membres.

[732] En effet, à partir des années 1960, les nouveaux pays africains s'étaient joints aux pays d'Amérique latine et d'Asie. Ce qui explique le poids acquis par les pays en développement au sein de l'Assemblée générale.

Pour ce faire, il fallait instaurer des mécanismes corrigeant les défauts engendrés par le libre jeu des mécanismes de l'économie de marché[733]. Avec la création de la CNUCED (en 1964), et de l'ONUDI (en 1966, mais devenue agence spécialisée de l'ONU en 1985), les pays en développement qui les contrôlaient ont essayé de tendre vers ces objectifs de compensation des écarts de développement.

En revanche, c'est surtout le Programme des Nations Unies pour le développement[734] (PNUD) qui constitue le réseau mondial dont dispose le système des Nations unies, avec pour rôle d'aider les pays en développement en leur fournissant des conseils. Il plaide également la cause de ces pays pour l'octroi des dons.

Il est présent dans 177 pays et territoires qu'il aide à identifier leurs propres solutions aux défis nationaux et mondiaux auxquels ils sont confrontés en matière de développement. Des questions portant sur la gouvernance démocratique, la réduction de la pauvreté, la prévention des crises, l'environnement et l'énergie sont au cœur de ses actions. Ainsi, il aide les pays où il est présent à élaborer et partager des solutions aux problèmes touchant à ces questions[735]. En d'autres termes, concrètement, le PNUD, à travers ses programmes, œuvre à améliorer la qualité de vie de chacun, tout en aidant les nations à devenir plus résilientes.

C'est ainsi qu'il publie chaque année, depuis 1990, un *Rapport sur le développement humain*. Ce dernier se compose de deux parties, à savoir une première partie qui aborde chaque année un thème spécifique lié au développement (réchauffement climatique, accès à l'eau, …), et une seconde partie qui procède à un classement des pays selon l'indicateur de développement humain (IDH).

Ainsi, dans tous ses domaines d'activité, il œuvre en faveur de la protection des droits de l'homme et de l'autonomisation des femmes, des minorités et des personnes les plus pauvres et les plus vulnérables.

Pour mener à bien ses missions, le Programme reçoit des contributions volontaires de presque tous les pays du monde. Il mène lui-même certaines de ses opérations d'assistance. Il en finance d'autres, exécutées par les institutions spécialisées. Il

[733] P-M. DUPUY, *op.cit.*, p. 726
[734] Le PNUD est né de la fusion du Programme élargi d'assistance technique des Nations unies (PEAT) créé en 1949, et du Fonds Spécial des Nations unies (FSNU), mis en place en 1958. Il a donc été établi par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1965.
[735] Voir : « *A propos du PNUD* », sur : http://www.undp.org

coordonne l'ensemble de l'aide technique du système des Nations Unies. Les bureaux régionaux et locaux du PNUD constituent un réseau très largement implanté dans les pays en développement.

Au Togo (pays que les Nations unies accompagnent depuis 1961 en matière de formation de ressources humaines, de renforcement des capacités institutionnelles, de transfert de technologie…) par exemple, a été signé, le 21 mars 1977, un accord-type d'assistance. Conclu entre le gouvernement togolais et le PNUD, ce partenariat est régulièrement matérialisé par un Plan d'Action du Programme de Pays (CPAP).

En outre, le PNUD œuvre, de par son mandat, aux côtés du Togo à la réalisation des objectifs nationaux de développement orientés vers la lutte contre la pauvreté et l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement. Dans cette optique, il centre son appui sur le renforcement des capacités nationales, en vue de la formulation, la mise en œuvre et le suivi des politiques économiques et sectorielles[736].

Même si on peut affirmer que les actions du PNUD ne sont pas dépourvues des questions des droits de l'homme, il faut signaler que dans ce domaine précis, le système des Nations Unies dispose d'organes compétents.

2) Le domaine du respect des droits de l'homme et autres libertés

L'Organisation des Nations Unies s'intéresse aussi aux questions touchant le respect des droits de l'homme. En effet, la Commission des droits de l'homme, créée en 1946 par le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), était l'organe suprême des Nations Unies chargé de veiller au respect des droits de l'homme. Elle comprenait 53 États membres, élus pour trois ans et représentant les cinq continents. Elle tenait une session ordinaire de six semaines, en mars et en avril, au Palais des Nations à Genève.

La Commission fut donc à la base de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (qu'elle élabora) qu'elle fit adopter par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 10 décembre 1948 (le 10 décembre devenu depuis "*Journée des droits de l'homme*"). Pendant les vingt premières années d'existence (1947-1966), ses efforts ont été

[736] Voir : « *Programme des Nations Unies pour le développement-Togo* », sur : http://www.tg.undp.org

exclusivement orientés vers la fixation de normes, sur la base de la Déclaration[737]. Elle n'était habilitée à prendre aucune mesure au sujet de réclamations relatives aux droits de l'homme[738]. Mais à partir de 1967, elle fut expressément autorisée par le Conseil économique et social (avec l'encouragement de l'Assemblée générale) à commencer à traiter les violations des droits de l'homme[739]. Les procédures spéciales qu'elle mit en place constituent les mécanismes instaurés pour traiter de la situation particulière d'un pays ou de questions thématiques dans toutes les régions.

Cependant, par une décision prise par l'Assemblée générale le 15 mars 2006, la Commission a dû suspendre ses travaux le 27 mars. La décision de l'Assemblée générale des Nations Unies consistait en la création du Conseil des droits de l'homme. Le président de la Commission à l'époque, Manuel Rodriguez Cuadros, a salué cette décision, estimant « *que la création du Conseil doit améliorer la capacité des Nations unies à protéger les droits de l'homme. En ce sens, le Conseil est doté d'une série d'instruments et de mécanismes devant permettre une efficacité et une légitimité du système orientés vers une meilleure promotion et protection des droits de l'homme* »[740].

Le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, lors de la session inaugurale du Conseil le 19 juin 2006, déclarait qu' « *Une "ère nouvelle" a commencé pour l'action de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme. Tous les membres du Conseil sont, j'en suis sûr, à la fois conscients des espoirs qui ont ainsi été créés et déterminés à ne pas les décevoir… Ils devraient l'être, en tout cas, car ils ont tous, quand ils se sont portés candidats à un siège au Conseil, pris l'engagement de respecter les droits de l'homme chez eux et de les faire respecter ailleurs*… ». Il a poursuivi en conseillant qu' « *il faudra que les travaux du Conseil se démarquent nettement de ceux de son prédécesseur…*

---

[737] L'aboutissement de ces efforts normatifs fut l'adoption par l'Assemblée générale, en 1966, des deux pactes relatifs aux droits de l'homme : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ce sont ces trois documents dont elle est à l'origine (Déclaration universelle des droits de l'homme et les deux Pactes) qu'on désigne communément sous l'expression « *Charte internationale des droits de l'homme* ».

[738] Voir : « *La Commission des droits de l'homme* », sur : http://www.aidh.org

[739] Furent mis en œuvre des mécanismes et procédures, par pays ou thématiques, exécutés par le biais de rapporteurs spéciaux et des groupes de travail, pour s'assurer que les États observent le droit international relatif aux droits de l'homme. Pour ce faire, des missions d'enquête sont envoyées dans tous les pays de toutes les régions du monde (riches ou pauvres, en développement ou développés). Voir : http://www.aidh.org

[740] Voir : La Commission des droits de l'homme, « La Commission suspend ses travaux jusqu'au 27 mars », mars 2006, sur : http://www.aidh.org

Ne permettez jamais au Conseil des droits de l'homme de s'embarquer dans des pugilats politiques ou de recourir à de basses manœuvres »[741].

En effet, il fut reproché à la Commission la présence trop fréquente de pays peu respectueux des droits de l'homme. Cette situation a, au fil du temps, discrédité l'organe onusien[742] qui a fini par souffrir de la politisation et du caractère sélectif de ses travaux. Dans son allocution du 20 mars 2005, Kofi Annan, en recommandant le remplacement de la Commission par le Conseil, appela, entre autres, au renforcement des corps de traités de protection des droits de l'homme, afin d'en faire un système unifié et plus solide ; au renforcement du Bureau du Haut Commissariat aux droits de l'homme…

Ā côté des organes de la Charte, existent donc d'autres organes créés sur la base des traités internationaux sur les droits de l'homme. C'est le cas, par exemple, du Comité des droits de l'homme[743]. Ces organes (issus de la Charte et des traités) bénéficient, pour la plupart, des services de secrétariat du Département des traités et de la commission du Haut-commissariat aux droits de l'homme (HCDH). En effet, le Conseil des droits de l'homme est une entité séparée du HCDH. Ces deux organismes se sont vus confier deux mandats distincts par l'Assemblée générale.

Toutefois, le HCDH apporte son soutien à l'organisation des réunions du Conseil et au suivi de ses délibérations. Il facilite également la tâche des rapporteurs, des représentants et des groupes de travail par le biais de sa Division des procédures spéciales[744].

En dehors du système des Nations unies, d'autres organisations interétatiques s'intéressent également aux questions de développement des pays pauvres.

---

[741] Voir Conseil des droits de l'homme, « Déclaration de Kofi Annan, Une nouvelle ère commence pour l'action de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme », Session inaugurale 19-30 juin 2006, sur : http://www.aidh.org

[742] Voir : La Commission des droits de l'homme, « *Kofi Annan : la Commission des droits de l'homme, "qui a perdu sa crédibilité", devrait être remplacé par un nouveau Conseil des droits de l'homme, "restreint" et "responsable"* », Allocution de Kofi Annan, 20 mars 2005, sur : http://www.aidh.org

[743] Organe composé d'experts qui surveille l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques par les États parties : http://www.ohchr.org

[744] Ces procédures spéciales, créées par la Commission, ont été reprises par le Conseil. Ces procédures spéciales sont représentées soit par une personne (un rapporteur, un représentant spécial ou un expert indépendant), soit par un groupe de travail. Les mandats des procédures spéciales demandent en général aux experts d'examiner, de suivre, de conseiller sur la situation des droits de l'homme dans certains pays ou territoires, et de présenter un rapport public (mandats de pays, et il y eut mandat sur la République démocratique du Congo, sur la Biélorussie, sur Cuba…). Il peut s'agir aussi d'un phénomène flagrant de violation de droits de l'homme dans le monde (mandats thématiques, il en existe 33 comme entre autres : les formes contemporaines d'esclavage, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, les droits culturels, le droit de réunion et d'association pacifique,…).

§2- Les autres institutions interétatiques

Nous évoquerons dans cette rubrique les cas de regroupements d'États opérés essentiellement sur des bases linguistiques (A), et d'organisations sous-régionales (B).

A- Les regroupements linguistiques et les questions de développement

Retiendront ici notre attention, les cas de l'Organisation internationale de la Francophonie (1) et du Commonwealth (2), deux organisations ayant respectivement en partage le français et l'anglais.

1) L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF)

Le traité de Niamey (Niger), en 1970, fonde l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF)[745], qui compte aujourd'hui environ 890 millions d'hommes et de femmes regroupés au sein de 75 États et gouvernements, dont 56 membres et 19 observateurs.

Avec comme mission principale la promotion d'une solidarité active entre les États et gouvernements la composant, l'OIF compte par ailleurs en son sein beaucoup de pays appartenant au Groupe d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique[746]. La famille francophone s'est, depuis sa création, donnée un grand défi qui est celui d'aider les populations à s'affranchir de la pauvreté.

Le dispositif institutionnel chargé d'organiser les relations politiques et de coopération est la Francophonie, qui comprend des instances politiques décisionnelles, à savoir le Sommet des Chefs d'État et de gouvernement (la plus haute instance qui se réunit tous les deux ans), le Secrétaire général de la Francophonie (plus haut responsable de l'Organisation dont il est le porte-parole et le représentant officiel au niveau international)[747]. Elle dispose, par ailleurs, d'un organe consultatif qui n'est autre que l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), qui participe à la mise en place et

[745] Elle assure la coopération multilatérale francophone, épaulée par quatre opérateurs spécialisés, à savoir : l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF), la chaine internationale de télévision TV5, l'Association internationale des maires francophones (AIMF) et l'Université Senghor.
[746] Pour la liste des pays membres et pays observateurs, voir : http://www.francophonie.org
[747] L'ancien président sénégalais, Abdou Diouf, est le Secrétaire général de la Francophonie depuis 2003. Il fut réélu en 2006 par les Chefs d'État et de gouvernement lors du Sommet de Bucarest, puis en 2010 à Montreux.

au renforcement des institutions démocratiques, par l'adoption de textes transmis aux instances de la Francophonie.

La Charte, adoptée en 1997 au Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement à Hanoï (Vietnam), et révisée par la conférence ministérielle tenue en 2005 à Antananarivo (Madagascar), renferme les objectifs de la Francophonie. Il s'agit de :

- l'instauration et le développement de la démocratie

- la prévention, la gestion et le règlement des conflits, et le soutien à l'État de droit et aux droits de l'homme

- l'intensification du dialogue des cultures et des civilisations

- le rapprochement des peuples par leur connaissance mutuelle

- le renforcement de leur solidarité par des actions de coopération multilatérale en vue de favoriser l'essor de leurs économies

- la promotion de l'éducation et de la formation.

Et pour atteindre ces objectifs, les instances de la Francophonie ont défini leurs missions dans un Cadre stratégique de dix ans, pour la période 2005-2014, lors du Sommet des Chefs d'État et de gouvernement à Ouagadougou (Burkina Faso) en 2004. Il s'agira ainsi de promouvoir la langue française et la diversité culturelle et linguistique, promouvoir la paix, la démocratie, les droits de l'homme, appuyer l'éducation, la formation, l'enseignement supérieur et la recherche, développer la coopération au service du développement durable.

Concernant la thématique du développement, nous faisons observer des similitudes avec les programmes exécutés au sein des Nations Unies et dans le cadre du partenariat ACP-UE[748]. En effet, réunis en Conférence à Monaco (14 et 15 avril 1999), les ministres de l'économie et des finances de la Francophonie ont pris conscience de la complexité et des difficultés que rencontrent les pays francophones en développement dans les processus d'intégration. C'est ainsi qu'ils ont engagé l'OIF à « apporter son soutien à la

[748] Le Programme francophone d'appui au développement local (PROFADEL) tend au renforcement des initiatives et capacités de développement local des communautés de base en milieu rural et périurbain des pays en développement (PED) ; le projet Accès aux marchés de l'aide publique au développement (AMADE) est destiné à aider les entreprises des pays membres de la Francophonie à répondre aux exigences des bailleurs de fonds.

coopération et à l'intégration régionale »[749]. Sur la base de cet engagement, l'OIF se propose d'accompagner les organisations d'intégration régionale dans leur effort de mise en place de véritables marchés régionaux, et d'aider les pays francophones en développement à jouer un rôle actif dans la gestion des accords régionaux concernés.

Elle les accompagnera dans les différentes étapes de construction de leurs marchés régionaux, et mobilisera les partenaires au développement, en vue d'apporter un soutien coordonné[750]. Ceci n'est pas sans apporter un soutien pour la conclusion des Accords de partenariat économique (APE), institués par l'Accord de Cotonou dans le cadre de la coopération ACP-UE.

Au regard de ce qui précède, et vu ses domaines d'exécution aussi élargis, nous ne comprenons pas que l'institution de l'OIF n'ait pu mettre fin à la communauté franco-africaine, plus connue sous le nom de Françafrique (nous y reviendrons). Cependant, nos investigations ne nous révèlent pas l'existence d'un tel réseau au sein de l'OIF du côté asiatique, et encore moins, au sein du Commonwealth.

2) Le Commonwealth

Le Commonwealth contribue aux efforts internationaux de promotion de la démocratie et de prévention des conflits au sein d'un regroupement de pays ayant essentiellement l'anglais en partage. Lors de la rencontre de Harare (Zimbabwe), du 20 octobre 1991, les Chefs d'État et de gouvernement, dans la Déclaration sanctionnant la rencontre, se sont engagés à faire respecter les « *Principes de Harare* ». Il s'agit de normes adoptées en matière de démocratie, de gouvernance et de respect des droits humains.

Pour ce faire, le Groupe d'action ministériel du Commonwealth (GAMC)[751], formé de neuf ministres des affaires étrangères[752], organise des rencontres pour discuter des menaces graves qui pèsent sur la démocratie dans des pays membres. Il adresse ensuite

[749] Voir : Espace économique francophone, « *Pour relever le défi de l'intégration régionale* », sur : http://www.espace-economique.francophonie.org

[750] L'action de l'OIF en la matière se décline en deux volets : un volet consacré à l'appui à l'intégration régionale et un volet consacré à la promotion des échanges intra et interrégionaux.

[751] Le GAMC est créé en 1995, à la Réunion des Chefs de gouvernement du Commonwealth (RCGC) d'Auckland. Ce fut sur une initiative canadienne visant à doter l'organisation d'un mécanisme intergouvernemental de haut niveau lui permettant d'agir en cas de violation grave de la Déclaration de Harare.

[752] Sa composition est renouvelée tous les deux ans lors de la Réunion des Chefs de gouvernement du Commonwealth.

des recommandations à l'organisation quant aux mesures à prendre pour le retour de la démocratie.

L'organisation est aussi dotée d'un poste de Secrétaire général. Ce dernier assure la tâche de promotion de la démocratie, en pratiquant une diplomatie discrète (« bons offices[753] ») pour tenter de désamorcer d'éventuels conflits et d'appuyer les processus démocratiques dans les États membres[754].

L'organisation est aussi dotée d'un Fonds du Commonwealth pour la coopération technique (FCCT) dont les domaines d'intervention sont la gouvernance, la démocratie, les droits humains, le commerce, l'investissement, le développement du secteur privé et la gestion des dettes publiques[755].

Rappelons que le Commonwealth est un regroupement volontaire de 54 pays, travaillant ensemble en vue de la réalisation d'objectifs communs de démocratie et de développement. Le Canada, qui est devenu membre en 1931, a joué un rôle très important dans son évolution. En effet, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) est un partenaire engagé et résolu dans les efforts de développement menés par le Secrétariat du Commonwealth. Ainsi, le Canada participe-t-il, par le biais de l'ACDI et à hauteur du quart, au financement annuel du FCCT. Ce dernier constitue l'instrument principal du Secrétariat destiné au développement[756].

En résumé, nous pouvons dire que les priorités du Commonwealth se résument essentiellement, d'une part, au renforcement de la paix et la démocratie pour les pays membres, et d'autre part, à l'amélioration de la croissance économique au bénéfice des démunis.

Ces objectifs correspondent étroitement à ceux de l'ACDI qui consistent à favoriser la croissance économique durable, et assurer l'avenir des enfants et des jeunes ; et surtout appuyer la gouvernance. C'est cette étroitesse du lien quant à leurs principaux objectifs

[753] Ces bons offices du Secrétaire général sont jugés efficaces pour aborder, rapidement et calmement, des situations potentiellement explosives. Ce sont surtout la circonspection et la confidentialité dans le traitement des menaces de conflits qui font les succès des bons offices.
[754] Voir : Affaires étrangères et Commerce international Canada, «*La contribution du Commonwealth à la promotion de la démocratie* », sur : http://www.international.gc.ca
[755] Voir : « *Les fonds du Commonwealth pour la coopération technique* », sur : http://www.international.gc.ca
[756] Voir : http://www.acdi-cida.gc.ca

qui justifie le considérable engagement de l'ACDI aux efforts du Secrétariat général du Commonwealth.

Comme nous l'avons déjà souligné, les tendances actuelles dans les pays ACP sont plutôt dans le sens des regroupements sous-régionaux, sans toutefois pour autant remettre en cause ceux existant. Ces institutions sous-régionales ont aussi d'importants rôles à jouer dans le processus de développement.

B- Des institutions sous-régionales dans le processus de développement

Nous nous intéresserons ici aux cadres d'établissement des Accords de partenariat économique (APE). Six différentes Communautés (1), regroupant les États ACP, seront désormais appelées à entretenir des relations commerciales avec l'Union européenne, et éventuellement le reste du monde. Elles seront néanmoins épaulées par des institutions financières (2).

1) Les différentes communautés économiques

Six différentes Communautés, regroupant les pays ACP, doivent, dans le cadre des Accords de partenariat économique (APE), conclure séparément des accords avec l'Union européenne.

Il s'agit d'abord de la région des Caraïbes, The Caribbean Forum (CARIFORUM)[757], qui a procédé, avec l'Union européenne, à la signature de l'Accord de partenariat économique, le 15 octobre 2008. Viennent après les cinq autres régions engagées dans ce processus, à savoir : la région du Pacifique, la région de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique Australe (AFOA), la région de la Southern african development community (SADC), la région d'Afrique centrale (CEMAC) et la région d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)[758].

En effet, même si l'intégration régionale a été engagée pendant les années précédant l'Accord de Cotonou, elle prend une autre ampleur avec ce dernier accord. Les pays ACP doivent donc d'une part, dans le cadre de cette intégration, poursuivre le processus de

[757] La seule à avoir paraphé un APE complet avec l'Union européenne avant le 31 décembre 2007, date de l'expiration de la dérogation autorisant les préférences commerciales accordées par l'accord de Cotonou.
[758] Voir : Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM), « *La négociation des APE : Etat des lieux* », Maastricht (Pays-Bas), 11 janvier 2008, sur : http://www.acp-eu-trade.org

développement. Mais ils doivent, d'autre part, le faire en se conformant aux principes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En ce sens, ces accords aboutiront, à terme, à l'édification des zones de libre échange mettant ainsi fin au régime basé sur les préférences commerciales non réciproques[759].

C'est ainsi que les Accords de partenariat économique auront pour principal objectif de promouvoir l'intégration progressive de ces pays ACP dans l'économie mondiale. En effet, l'importance de l'intégration régionale dans les régions ACP est incontestablement avérée. Elle concourt au renforcement de la coopération, de la paix et de la sécurité, ainsi qu'à la promotion de la croissance et à la résolution des problèmes transfrontaliers[760].

Les pays ACP ont ainsi beaucoup à y gagner, car cette intégration régionale présente des potentiels que les peuples concernés doivent exploiter, en vue d'un franc développement. Ceci dit, la libéralisation des échanges induite à l'intérieur de ces régions ne peut qu'être de nature à favoriser ce développement économique. L'objectif premier sera déjà d'assurer une certaine autosuffisance (alimentaire, industrielle…)[761] à l'intérieur de chaque région, ce qui limiterait l'extrême dépendance actuelle vis-à-vis des pays de l'Union européenne et autres. Cet objectif serait aussi facilité par le développement des infrastructures, notamment en matière de transport et de communication.

La deuxième révision de l'Accord de Cotonou a eu à cibler des priorités pour la réussite de ce processus d'intégration. Seront ainsi favorisés, la promotion et le développement d'un dialogue politique régional dans les domaines concernant la prévention et la résolution des conflits, les droits humains et la démocratisation, l'échange, le travail en réseau et la promotion de la mobilité entre les différents acteurs du développement, en particulier, dans la société civile. La gestion durable des ressources naturelles (y compris l'eau et l'énergie, et l'adaptation au changement climatique), la sécurité alimentaire et l'agriculture seront aussi au cœur des nouvelles priorités. La nouvelle

[759] PRECARF (Projet de renforcement des capacités de responsabilité financières et de transparence), « Cinquante ans de coopération Europe-Afrique : Bilan et nouveaux enjeux », République du Sénégal, Groupe de travail sur la coopération Union européenne Afrique, avril 2008, p. 16, sur : http://www.pracaref.gouv.sn

[760] Cette intégration régionale a aussi permis de réaliser à quel point la gestion des frontières entre pays générait des torts aux familles qui ont été séparées par l'institution de ces frontières à l'époque coloniale. La souplesse générée par cette intégration permet un brassage des populations d'une même région, favorisant les activités, entre autres, commerciales.

[761] Nous avons déjà évoqué le cas du Togo qui s'est spécialisé dans l'exportation du ciment dans la sous-région.

révision de l'Accord de Cotonou insiste également sur le renforcement des liens avec les pays en développement non ACP, ainsi qu'au niveau continental[762].

Il est évident que ce sont essentiellement les différentes communautés sous-régionales qui vont désormais servir de base d'application aux nouveaux principes du partenariat. Cependant, en dépit des avantages que présente ce système, les voix continuent de s'élever contre ce dernier. Si ces voix ne sont pas contre l'intégration régionale, c'est le pan concernant la conformité aux règles de l'OMC qui est dénoncé[763].

Selon les opposants de cette nouvelle formule, la libéralisation des échanges entre pays riches et pays pauvres ne pourra jamais tendre vers le développement de ces derniers. Au contraire, c'est le meilleur moyen pour les appauvrir encore plus.

Cependant, il faut souligner que le processus est déjà enclenché. D'ailleurs, c'est un principe édicté par l'Accord de Cotonou que les Chefs d'État et de gouvernement ont bel et bien signé. Il va être à présent difficile de faire marche arrière. L'heure ne doit plus être à la polémique sur son application ou pas. La question qui doit se poser aujourd'hui est celle d'envisager les voies et moyens pour promouvoir le développement dans ce cadre. Et dans cette optique, des projets solides et sérieux de développement doivent être mis en place ; et pour leur aboutissement, on doit pouvoir compter sur le rôle tout aussi important des banques de développement.

2) Les institutions financières de développement (IFD) régionales africaines

Afin d'appuyer des programmes de développement, des institutions financières ont été mises en place. Nous insisterons uniquement, dans ces développements, sur les institutions de financement basées en Afrique, et appuyant divers projets de développement.

---

762 L'article 28, §3, prévoit que la coopération régionale appuie également des activités aux niveaux interrégional et intra-ACP impliquant une ou plusieurs organisations régionales ACP, y compris au niveau continental, ou des pays en développement non ACP. Les conditions de participation des pays en développement non ACP ont été précisées à l'article 58, §2, et à l'article 6, §4, de l'annexe IV. Voir : Commission européenne, « L'accord de Cotonou révisé, Quelles implications pour le commerce et l'intégration régionale ? », sur : http://www.ec.europa.eu

763 Voir : Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), « *Les accords de partenariats économiques (APE) entre l'Union européenne et 79 pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique*, », Rapport de la Commission Coopération et Développement, Kinshasa 5-8 juillet 2011, sur : http://www.apf.francophonie.org

Ainsi, évoquerons-nous, dans un premier temps, des institutions dont le champ d'opération s'étend à toute l'Afrique. Ensuite, suivront celles qui sont plutôt spécifiques aux sous-régions.

Les institutions financières de développement africaines : il s'agit de la Banque africaine de développement (BAD) et autres Fonds de garantie, à savoir : le Fonds africain de garantie et de coopération économique (FAGACE) et du Fonds de solidarité africain (FSA).

En effet, la BAD est une banque multilatérale de développement, soutenue par 77 pays d'Afrique, d'Amérique du Nord et du Sud, d'Europe et d'Asie[764]. Il s'agit d'un groupe composé de trois institutions dont la BAD, le Fonds africain de développement (FAD)[765] et le Fonds spécial du Nigéria[766].

Créée en 1964, et ayant son siège à Abidjan[767], elle est chargée de promouvoir le développement économique et le progrès social dans les pays africains.

Le Fonds africain de garantie et de coopération économique (FAGACE)[768] est un établissement public international à caractère économique et financier, créé en 1977. Il a pour objet de contribuer au développement économique et social des États membres, pris individuellement ou collectivement, en accordant un intérêt particulier aux membres les plus défavorisés[769]. Pour ce faire, il est appelé à participer au financement de leurs projets de développement ou faciliter leur réalisation par des mesures d'accompagnement. Ces dernières peuvent consister en la bonification d'intérêts ou l'allongement de la durée des crédits[770].

Enfin, le Fonds de solidarité africain (FSA)[771] est créé le 21 décembre 1976, dans le but de faciliter le développement économique de ses États membres africains. Son rôle inclut aussi bien les activités des États, que celles des entreprises publiques et privées. Il intervient donc pour leur permettre, d'une part, l'accès aux crédits destinés à financer

---

[764] 53 pays d'Afrique et 24 pays européens, sud et nord américains et asiatiques.
[765] Le FAD est créé en 1972, et le FSN en 1976
[766] Voir : « *Les institutions financières de développement par catégorie* », sur : http://www.guide-entreprise.org
[767] Les activités de la BAD avaient été relocalisées temporairement à Tunis en décembre 2003, après les troubles générés en Côte d'Ivoire par la tentative de coup d'État de 2002.
[768] Son siège est à Cotonou (BENIN).
[769] Voir : http://www.le-fagace.org
[770] Voir : « *Le Fonds africain de garantie et de coopération économique* », sur : http://www.izf.net
[771] Son siège est à Niamey (NIGER).

des projets d'investissements productifs. Il leur facilite, d'autre part, la mobilisation de l'épargne locale et extérieure, notamment par des interventions en garantie sur les marchés financiers[772]. Le FSA dispose des mêmes techniques d'intervention que le FAGACE, en plus de la garantie des prêts bancaires et des émissions d'emprunts obligataires.

Les institutions financières de développement régionales africaines : nous nous intéresserons à deux banques sous-régionales, tout en sachant qu'elles ont toujours des caractéristiques quasi similaires. Il s'agira de la Banque de l'Afrique de l'Ouest et celle de l'Afrique Centrale.

La Banque ouest-africaine de développement (BOAD)[773] est considérée comme une pièce essentielle de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)[774], dont elle est devenue une institution spécialisée autonome. Elle concourt aux objectifs de cette union. Les domaines d'intervention de la BOAD sont variés, et concernent, entre autres, les infrastructures, l'énergie, l'eau et l'assainissement, le développement rural et agricole, les télécommunications, l'industrie… Ses financements sont destinés aussi bien au secteur public, au secteur public marchand, qu'au secteur privé[775].

La Banque de développement des États de l'Afrique centrale (BDEAC)[776] a été créée par les gouvernements de pays membres de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC). La mission qu'ils lui ont assignée est d'accroître leurs opérations par une meilleure mobilisation des capacités de financement, en vue du développement harmonieux de leurs pays respectifs. Trois principaux objectifs sont définis par les statuts de la BDEAC. Ce sont :

- la promotion du développement économique et social des États membres ; ceci doit passer par le financement des projets multinationaux et des projets d'intégration économique[777] ;

[772] Voir : http://www.fonds-solaf.org
[773] Le siège de la BOAD est à Lomé (TOGO).
[774] Une Organisation ouest-africaine qui, comme nous l'avons déjà souligné, a pour mission la réalisation de l'intégration économique des huit États membres, à savoir : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo.
[775] Voir : http://www.boad.org
[776] Le siège est à Brazzaville (CONGO).
[777] Voir : http://www.bdeac.org

- le soutien aux États, aux organisations sous-régionales, aux institutions financières et aux opérateurs économiques dans leurs efforts pour la mobilisation des ressources financières et le financement des projets de grande importance pour l'économie des États membres[778] ;

- l'appui aux États, aux organisations sous-régionales et aux opérateurs économiques dans le financement des études de faisabilité des programmes et projets[779].

Outre les coopérations multilatérales, des partenariats relient certains pays riches, pris isolément, à plusieurs États en voie de développement.

SECTION II- LES ÉTATS ACTEURS DE DÉVELOPPEMENT

Cette section nous amènera à étudier, d'une part, la coopération entre les États africains et les autres pays du G8 non européens (§1), et d'autre part, les liens de coopération entre pays du Sud (§2).

§1- La coopération avec des pays économiquement puissants

De la coopération avec les autres pays du G8 non européens, on pourra essentiellement noter le retour des anciennes principales puissances impliquées dans la Guerre froide que sont les États-Unis et la Russie (A), avant d'analyser le cas d'autres pays appartenant à ce groupe (B).

A- Les deux principaux acteurs de la Guerre froide et les questions actuelles de développement

Après l'épisode idéologique, les États-Unis (1) et la Russie (2) font un retour en Afrique dans un tout autre registre. Si les échanges entre ces deux puissances et l'Afrique restent

[778] *Ibidem*
[779] *Ibidem*

toujours limités[780], les premiers ont mis en place un programme d'échanges avec d'intéressantes perspectives.

1) Les États-Unis et l'Afrique : l'African Growth and Opportunity Act (AGOA)

Le Programme américain de coopération économique avec l'Afrique, plus connu sous le nom de l'African Growth and Opportunity Act (AGOA), offre un accès privilégié au marché américain pour des économies d'Afrique subsaharienne, et l'éligibilité à ce programme est soumise à des conditions.

La loi AGOA, signée en 2000, permet aux États-Unis de nommer unilatéralement les États pouvant bénéficier de certains avantages[781] qui sont en l'occurrence douaniers. Pour être donc éligibles, les pays doivent s'engager sur un certain nombre de principes, tels que la démocratie, le respect de l'État de droit, le libéralisme politique, la bonne gouvernance, la lutte contre la corruption[782], etc.

La loi AGOA vise donc à promouvoir la croissance économique, encourager l'intégration économique et faciliter l'intégration de l'Afrique subsaharienne dans l'économie mondiale. Dans cette optique, elle a considérablement accru le commerce entre les États-Unis et l'Afrique[783], surtout que le Forum de l'AGOA facilite la coopération entre les gouvernements, le secteur privé et la société civile des deux côtés de l'océan[784].

En effet, dans son discours prononcé lors du 11ème Forum de l'AGOA, Hilary Clinton déclarait :

« *We in the United States like to talk about ourselves as the country that is the land of opportunity. It's a point of national pride. Well, in the 21st century, Africa is the continent that is the land of opportunity*»[785].

---

[780] Pour cause sûrement d'un long moment d'absence.
[781] Des préférences commerciales sont accordées aux pays africains admissibles sous la forme de l'abrogation de presque tous les droits de douane sur la plupart des exportations vers les États-Unis.
[782] Voir à ce sujet : « *Le Niger, la Côte d'Ivoire et la Guinée bénéficient à nouveau de l'AGOA* », sur : http://www.agenceecofin.com
[783] Voir : « *Le 11ème Forum de l'AGOA prend fin à Washington* », sur : http://iipdigital.usembassy.gov
[784] Voir, « *La loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique* », sur : http://www.agoa.gov
[785] Voir : « Relations d'affaires Etats-Unis/Afrique : L'AGOA, un facteur d'accélération des investissements ? », sur : http://www.afriqueexpansion.com

Cependant, l'Afrique en général, et subsaharienne en particulier a toujours semblé en marge de la politique extérieure des États-Unis, sans pour autant être négligée, pour des raisons stratégiques ou économiques. L'Afrique, « plus un problème européen qu'américain »[786], ce mot n'avait jamais été aussi significatif que pendant longtemps où le continent africain apparaissait comme situé dans un "angle" mort de la politique extérieure américaine[787]. La politique africaine des États-Unis était principalement antisoviétique.

Puis, dans un contexte géopolitique profondément remanié depuis l'effondrement de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) et les attentats du 11 septembre 2001, l'intérêt des États-Unis pour le continent africain va croissant. Depuis 1990, l'enjeu géopolitique s'efface, au profit de l'enjeu économique qui devient primordial. Cette décennie fut mise à profit, du côté de Washington, pour structurer une politique africaine selon trois axes : la lutte contre l'islamisme radical qui gagne du terrain, la conquête du marché africain (sous couvert de politique en faveur du développement et de la démocratie) et la prévention du Sida.

Mais c'est à partir de 2001, au lendemain des attentats du 11 septembre, que l'Afrique prend une nouvelle dimension. L'accent est désormais mis sur la lutte contre le terrorisme islamiste moyen-oriental[788], la sécurisation des approvisionnements pétroliers (visant à réduire la dépendance énergétique des États-Unis à l'égard du Moyen-Orient) et la stabilité régionale (propice au développement des échanges et de l'aide fondée sur le libéralisme).

Alors, la question qui se pose est de savoir si l'AGOA pourra être un catalyseur pour des investissements des États-Unis sur un continent qu'ils ont pendant longtemps

---

[786] Frédéric Leriche, « La politique africaine des Etats-Unis : une mise en perspective », *Afrique contemporaine*, 2003/3, n° 207, p. 7-23, sur : http://www.cairn.info/revue-afriqua-contemporaine-2003-3-page-7.htm .

[787] *Ibid.* Les Etats-Unis n'ont pas signé d'alliance stratégique de défense avec le continent africain dans son ensemble comme ce furent les cas avec l'Amérique latine (Traité interaméricain d'assistance réciproque [TIAR] en 1947, l'Europe occidentale (Organisation du traité de l'Atlantique-Nord [OTAN] en 1949), le Sud-est asiatique (Organisation du Traité de l'Asie du Sud-est [OTASE] en 1955. Néanmoins ils ont conclu des accords de coopération militaire avec quelques pays, stratégiquement localisés en bordure des détroits, tels le Maroc et l'Egypte. Ainsi, pendant longtemps, la présence militaire américaine en Afrique subsaharienne avait officiellement moins de 300 militaires, sans toutefois disposer d'une base militaire pérenne notable.

[788] Dans ce contexte, l'Afrique s'affiche comme une base arrière stratégique, ce qui nécessite la mise en place d'un programme d'assistance militaire.

marginalisé. Par ailleurs, d'aucuns ont nourri l'espoir que l'élection de Barack Obama à la Maison Blanche sera un facteur pouvant accroître ces échanges commerciaux.

Il faut d'abord signaler que l'AGOA a été mise en place par les Républicains (sous l'administration de George W. Bush), avec le développement des échanges et de l'aide fondée sur le libéralisme[789]. Et l'élection d'Obama, en dépit de sa grande valeur symbolique, n'infléchit pas de manière sensible cette politique africaine des États-Unis. Par ailleurs, il y a lieu de signaler que l'AGOA est la loi la plus importante jamais enregistrée en matière commerciale entre les États-Unis et l'Afrique, d'autant plus qu'elle a permis une augmentation des échanges commerciaux entre les deux blocs continentaux, puis aidé l'Afrique à recevoir d'avantages d'investissements américains. Néanmoins, force est de constater que plusieurs améliorations restent possibles. Ā titre d'illustration, un rapport souligne que la part d'Investissements directs étrangers (IDE) consacrée à l'Afrique représente moins d'un pour cent[790] du global[791].

2) Le retour de la Russie en Afrique ?

Les relations entre la Russie et l'Afrique, considérablement réduites au lendemain de l'éclatement du bloc soviétique, semblent renaître. L'un des symboles de cette renaissance est la création du poste de Représentant spécial du président Russe pour la coopération avec les pays d'Afrique[792].

En effet, durant les années 1990 en Afrique, la Russie a brillé par son absence. Elle était, certes, trop occupée à surmonter ses problèmes internes après l'éclatement de l'Union soviétique. Et cette absence en Afrique n'avait rien de surprenant, dans la mesure où les problèmes économiques, qui avaient contraint les Soviétiques à renoncer à leur empire extérieur, persistaient et s'amplifiaient. La Fédération russe était en cours de démocratisation.

---

[789] P. HUGON, « Les nouveaux acteurs de la coopération en Afrique », *op.cit.*, p.10

[790] En 2006 par exemple, on parle de 13,75 milliards de stocks d'IDE en Afrique comparativement à 2374 milliards de stocks d'IDE global.

[791] V. C. JONES, B. R. WILLIAMS, « *U.S. Trade and Investment Relations with sub-Saharan Africa and the African Growth and Opportunity Act*», June 26, 2012, : http://www.crs.gov ,

[792] Le 21 mars 2011, le président russe, Dmitri Medvedev a nommé Mikhail Vitalievitch Marguelov qui devient le Monsieur Afrique au Kremlin. Lui et son poste succèdent à Alexei Vassiliev qui avait le titre de représentant spécial pour les relations avec les Chefs d'États africains. Voir : « Les Russes veulent reconquérir l'Afrique », sur : http://www.slateafrique.com

Cependant, les nombreux débats qui portèrent sur la manière de sortir la Russie de la crise économique où elle s'enlisait faisaient unanimement ressortir un point commun parmi toutes les opinions (par ailleurs inconciliables) qui s'affrontaient : les difficultés économiques internes de la Russie, pour la grande majorité des experts, avaient été exacerbées, voire provoquées, par les liens extrêmement coûteux de Moscou avec le tiers monde, et particulièrement l'Afrique[793].

C'est ainsi que sur la base de ce consensus quasi absolu sur les causes de la crise économique russe, les relations avec l'Afrique se sont considérablement détériorées[794]. Ā titre d'illustration, deux mois environ après la tournée du ministre des affaires étrangères en Afrique, en février 1992, Moscou a fermé ses ambassades dans neuf pays, à savoir le Burkina Faso, le Guinée équatoriale, le Lesotho, le Libéria, le Niger, Sao-Tomé-Et-Principe, le Togo, la Somalie et la Sierra Leone. Peu de temps après, des consulats ont également été fermés au Mozambique, en Angola, à Madagascar et au Congo[795].

Dès lors, ce retour ne sera pas aisé pour une Russie qui, même si elle est l'héritière de l'Union soviétique, a perdu beaucoup de terrain sur un continent qu'elle n'a ni colonisé, ni libéré. Mais c'est cet héritage soviétique qui va pourtant être la principale arme des Russes dans cette campagne de reconquête de l'Afrique. C'est ainsi que le nouveau Monsieur Afrique déclarait : « *Puissance globale, la Russie a des intérêts à l'échelle de la planète, y compris en Afrique. Notre mission est de défendre ces intérêts. A la différence de nos partenaires européens, la Russie n'a jamais été une puissance coloniale en Afrique. Nous ne l'avons jamais bombardée et n'avons jamais mené d'expéditions punitives contre des peuples africains* ». Mais déjà en mars 2006, le président Vladimir Poutine inaugure la première visite d'un chef d'État russe sur le continent africain, avant de réaliser, quelques mois plus tard en septembre, une tournée expresse en Afrique de Sud et au Maroc.

---

793 S. BIRGERSON, V. A. KOZHEMIAKIN, R. KANET, M. TCHIMICHKIAN, « La politique russe en Afrique : désengagement ou coopération ? », in Revue d'études comparatives Est-Ouest. Volume 27, 1996, N°3, pp. 153-154, sur : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/receo_0338-0599_1996_num_27_3_2802

794 Il faut noter qu'a persisté un commerce triangulaire entre les exportations d'armes de la Russie vers l'Afrique, les exportations africaines de matières premières vers l'Europe et les exportations européennes de produits manufacturés vers la Russie en contrepartie du gaz.

795 S. BIRGERSON, V. A. KOZHEMIAKIN, R. KANET, M. TCHIMICHKIAN, « La politique russe en Afrique : désengagement ou coopération ? », *op.cit.*, p. 154

Sur le plan économique, le continent africain figure parmi les priorités de la politique extérieure russe[796], et le monde des affaires russe espère compter sur le soutien affiché de l'État. En juin 2009, le président Dimitri Medvedev, accompagné d'une importante délégation d'hommes d'affaires, se rend en Egypte et en Angola ; puis en octobre 2010 à Alger. Ces visites ont donné lieu à des signatures de contrats, notamment dans les domaines énergétique, minier, bancaire ou de l'armement[797].

Par ailleurs, ce soutien de l'État au milieu des affaires russes s'est matérialisé par l'annulation de la dette contractée par un certain nombre de pays africains. Environ 20 milliards de dollars ont été effacés de l'ardoise, et cette politique a été menée en partenariat avec le FMI et le G8[798].

Dans le cadre des cinquantenaires des indépendances des États africains, la Russie a organisé, mi-juin 2010 à Moscou, une conférence parlementaire internationale de grande envergure intitulée : « *Russie-Afrique : les perspectives de la coopération* ». Cette conférence a réuni plus de quatre cents participants dont des parlementaires et des hommes d'affaires de Russie et de 39 pays d'Afrique. L'objectif est de renforcer, non seulement les échanges politiques, mais aussi et surtout économiques[799].

B- Les autres pays développés appartenant au G8

Le Canada (1) et le Japon (2), autres pays non européens appartenant également au G8, sont de nos jours des acteurs incontournables dans la coopération au développement en Afrique.

1) Le Canada et l'aide aux pays en développement

Comme nous l'avons déjà souligné, le Canada participe, par le truchement de l'ACDI (principal organisme responsable de l'aide au développement), au processus de

[796] La Russie dispose de ressources naturelles immenses, et donc elle n'éprouve pas le même intérêt pour l'Afrique et ses matières premières que la Chine. Mais cela n'empêche pas les grandes compagnies pétrolières (Lukoil), gazière (Gazprom) et nucléaire (Rosatom) russes de multiplier les offres de services. Ni les sociétés minières d'y exploiter quelques juteux gisements : Bauxite en Guinée et au Nigéria, nickel au Botswana, manganèse en Namibie et au Gabon, diamant en Angola, etc. Voir : « *Pour la Russie, l'Afrique s'éloigne* », sur : http://www.jeuneafrique.com

[797] . Voir : « *Les Russes veulent reconquérir l'Afrique* », *op.cit*.

[798] *Ibidem*

[799] *Ibidem*

développement des pays pauvres. De multiples programmes ont été institués dans cette optique. Ces derniers, de par leur structure[800], visent à améliorer le rendement des opérations, et faciliter le compte rendu par les différents secteurs d'activités de l'ACDI[801]. C'est ainsi que l'aide publique au développement comprend, entre autres programmes :

- l'aide bilatérale (programmes géographiques) : elle contribue directement à la réalisation de projets sur lesquels le Canada et le gouvernement bénéficiaire se sont mis d'accord. Si des facteurs internes et les intérêts canadiens sous-tendent l'admissibilité de cette aide, le développement est toutefois censé primer.

- l'aide multilatérale : par le biais de cette formule d'aide, le Canada verse des contributions à des organismes internationaux (principalement ceux des Nations Unies)[802], et aux institutions financières.

- les partenariats canadiens : par ces partenariats, les canadiens manifestent leur désir de répondre aux besoins de pays moins riches. Ici, les organisations non gouvernementales (ONG)[803] sont les canaux privilégiés pour l'administration de ces programmes d'aide.

En 2007, le gouvernement canadien a pris un engagement important concernant sa politique d'aide internationale. Cet engagement est en effet celui de rendre l'aide internationale du Canada plus efficace, plus ciblée et plus transparente[804]. C'est ainsi que fut adopté un plan d'action, pour la période 2009-2012, exposant la nouvelle politique d'aide[805].

---

[800] De 1988 à 1996, le programme canadien de l'aide publique au développement était subdivisé en deux parties : un programme de partenariat visant à appuyer les organismes canadiens et internationaux œuvrant selon cette formule (ONG, banques de développement, etc.), et un programme d'initiatives nationales visant l'aide bilatérale (surtout de gouvernement à gouvernement).

[801] Voir : G. SCHMITZ, M. PISTOR, M. FURI, « L'aide aux pays en développement », 2 mai 2003, sur : http://publications.gc.ca

[802] Plusieurs organismes sont bénéficiaires des fonds canadiens dans ce domaine, comme le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme alimentaire mondial (PAM), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), etc.

[803] Voir : G. SCHMITZ, M. PISTOR, M. FURI, *op.cit*.

[804] Voir : « *Plan d'action pour accroître l'efficacité de l'aide* », ACDI, sur : http://www.acdi-cida.gc.ca

[805] Voir : « *Plan d'action de l'ACDI en matière d'efficacité de l'aide (2009-2012)* », sur : http://www.acdi-cida.gc.ca

Le plan expose les principes guidant désormais l'administration de l'aide internationale canadienne sur la base des engagements pris en 2002 par l'ACDI[806]. Il est, par ailleurs, intégré au Plan un engagement de l'État canadien : celui de délier l'ensemble de l'aide pour 2012-2013[807]. Dans cette optique, le Canada réitère, en novembre 2011 à Pusan (Corée du Sud), sa volonté d'assurer l'efficacité de la coopération au développement[808], où il donna son aval au Partenariat de Pusan pour une meilleure coopération efficace au service du développement. Pour parvenir à cette efficacité prônée, le gouvernement canadien coordonne ses efforts vers deux domaines, à savoir les programmes géographiques et ceux thématiques.

En effet, afin de s'assurer que sa programmation est coordonnée et cohérente, et ceci dans le but de déboucher sur des résultats fructueux, l'ACDI accroît ses efforts dans des pays ciblés[809]. Les critères de sélection de ces pays portent sur leurs besoins réels, leur capacité de bénéficier grandement de l'aide et leur conformité avec les priorités de la politique étrangère du Canada.

Par ailleurs, le Canada appuie toujours des projets dans d'autres pays, dans la mesure où ils sont efficaces et produisent des résultats. Et parmi les thèmes ciblés, trois sont prioritaires : accroître la sécurité alimentaire, assurer l'avenir des enfants et des jeunes, favoriser une croissance économique durable.

2) L'engagement japonais d'améliorer son aide

Le Japon a longtemps été quasiment inexistant en Afrique[810] pour ce qui est de l'aide publique au développement. Ses actions étaient essentiellement concentrées en Asie, où il a utilisé l'aide publique au développement comme une sorte de réparation des torts de l'occupation japonaise pendant la deuxième Guerre Mondiale[811]. Par ailleurs, cette aide

---

[806] Voir ACDI, « *Le Canada contribue à un monde meilleur. Enoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace* », 40 pages, septembre 2002, sur : http://www.acdi-cida.gc.ca

[807] L'aide alimentaire a été totalement déliée en 2008.

[808] Du 29 novembre au premier décembre à Pusan en Corée du Sud, se sont réunis des représentants de gouvernements de pays donateurs et partenaires, d'organisations multilatérales, d'organisations de la société civile, d'économies émergentes et du secteur privé, de même que des députés.

[809] C'est en 2009 que le gouvernement canadien annonça, dans le cadre de son *plan d'action sur l'efficacité de l'aide*, qu'il consacrera 80% de ses ressources bilatérales dans 20 pays ciblés.

[810] Pour plus d'informations sur les phases de l'histoire de l'aide japonaise à l'Afrique, voir : M. SATO et C. ALDEN, « La diplomatie japonaise de l'aide et l'Afrique », *Afrique contemporaine*, Hiver 2004, p. 14

[811] *Ibidem*

au développement était aussi conçue, par le Japon, pour prévenir un autre conflit entre les deux blocs[812].

Le changement du contexte stratégique international, dû à la chute du Bloc communiste, fait repenser au Japon sa politique étrangère, avec une importante interrogation sur le rôle à donner à son aide au développement. C'est ainsi que le Japon définit, dans ce nouveau contexte international, une ligne directrice pour son action. Ceci l'amène à la recentrer sur l'objectif premier de l'aide, c'est-à-dire le développement des pays bénéficiaires[813]. Dans cette optique, et quoi qu'on dise, les pays africains sont incontournables en la matière. C'est ainsi qu'à partir de 1989, le Japon devient l'un des principaux bailleurs de fonds mondiaux, aux côtés de la France, de l'Allemagne et des Etats-Unis. Plus encore, il fut, de 1990 à 2000, le premier bailleur de fonds mondial.

Il va sans dire que cette augmentation de l'aide nippone au développement a des implications politiques. C'est ainsi qu'il prit l'engagement[814] d'organiser la Conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique (*Tokyo International Conference on African Development*, TICAD) en 1993[815]. Le Gouvernement du Japon, en lançant la TICAD, entendait promouvoir un dialogue politique de haut niveau entre les dirigeants africains et leurs partenaires dans le domaine du développement. Sa mission sera de coordonner l'exécution de programmes visant à promouvoir le développement de l'Afrique, en insistant sur les principes directeurs de la TICAD qui sont l'"Appropriation" par les Africains de leur processus de développement et le "Partenariat" international[816].

Elle bénéficie de l'appui conjoint des coorganisateurs, à savoir le Gouvernement du Japon, le Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique de l'ONU, le PNUD, la Banque

---

[812] J. KITA, « L'aide publique au développement japonaise et l'Afrique : vers un partenariat fructueux ? », Centre Asie Ifri, septembre 2008, p.6, sur : http://www.ifri.org

[813] *Ibidem*

[814] Il faut rappeler un premier engagement politique japonais en Afrique, qui fut celui d'envoyer des Forces d'autodéfense (FAD ou *Self Defense Forces* SDF, pour des missions de maintien de la paix et des activités de secours humanitaire) au Mozambique dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Ce fut la deuxième fois (après le Cambodge) que des FAD participaient aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies et la toute première fois en Afrique. En effet, en 1993, un cessez-le-feu intervint entre le gouvernement du Front de libération du Mozambique (Frelimo) et les forces combattantes de la Résistance nationale du Mozambique (Renamo) appuyées par le régime d'apartheid d'Afrique du Sud.

[815] Voir, M. SATO et C. ALDEN, « La diplomatie japonaise de l'aide et l'Afrique », *op.cit.*, p.20

[816] Voir : « *Conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique (TICAD)*», sur : http://www.diplomatie.ma

mondiale et plus récemment la Commission de l'Union Africaine (2010)[817]. Les principaux objectifs de la TICAD peuvent être scindés en deux :

- promouvoir un dialogue politique de haut niveau entre les dirigeants africains et leurs partenaires de développement ; et

- mobiliser le soutien pour les initiatives de développement conçues par les africains eux-mêmes.

Ce qui est évident somme toute, c'est que ces objectifs ne sont pas aux antipodes de ce qui est prôné dans l'Accord de Cotonou sur le partenariat UE-ACP. Ce dernier insiste aussi sur le dialogue politique, tout en laissant aux pays ACP le soin de déterminer les priorités quant à l'objectif de développement.

Cinq TICAD ont déjà eu lieu. La première TICAD, en 1993, a débouché sur la Déclaration de Tokyo sur le développement de l'Afrique. Elle prône ainsi une coopération dynamique dans la poursuite des réformes politiques et économiques, le développement accru du secteur privé, la coopération régionale et l'intégration, et le rapprochement avec l'Asie afin de faire bénéficier les pays africains de l'expérience asiatique.

La TICAD II (1998 à Tokyo) avait pour thème : « *Réduire la pauvreté grâce à une croissance économique accélérée et à un développement durable ainsi qu'au moyen de l'intégration efficace des économies africaines dans l'économie mondiale* ». A ainsi été adopté le Programme d'action de Tokyo (TAP), représentant un cadre de coopération identifiant des objectifs communs et des directives pour des actions à entreprendre par l'Afrique et ses partenaires de développement.

La TICAD III, qui s'est tenue à Tokyo en 2003, concluait sur un engagement ferme de soutenir les efforts de l'Union africaine et du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

L'avant-dernière conférence, TICAD IV, contrairement aux précédentes, s'est tenue à Yokohama du 28 au 30 mai 2008. Le « Plan d'action de Yokohama » a été adopté. Le but est de fournir une feuille de route pour accompagner le développement et la croissance

[817] Ainsi le large éventail de parties prenantes comprend tous les pays africains ainsi que les partenaires de l'Afrique en matière de développement, notamment les pays asiatiques, les pays donateurs, les institutions internationales, les organisations de la société civile, le secteur privé et le parlement.

des pays africains dans le cadre du processus de la TICAD[818]. Des réunions ministérielles de suivi de TICAD sont annuellement organisées. Le Japon s'était donc engagé, lors de la deuxième réunion ministérielle de suivi de la TICAD en 2010, à octroyer des prêts d'aide publique au développement pouvant aller jusqu'à 2 milliards USD, en vue d'aider les pays africains à faire face à la crise économique et financière. Cette action doit les aider à retrouver le chemin de la croissance. Par ailleurs, l'engagement a aussi été pris d'augmenter son assistance aux projets s'inscrivant dans le cadre des OMD[819].

Il faut cependant noter que la crise économique et financière de ces dernières années, et surtout le Tsunami de 2011 ont fait naître, de la part des observateurs, un sérieux doute quant à la possibilité pour le Japon d'améliorer son aide publique au développement. Mais, placée sous le signe du commerce et de l'investissement[820], la TICAD V[821], tenue du 1er au 3 juin 2013 à Yokohama, comme la précédente, tentera de dissiper ce doute. En effet, le Japon a annoncé un programme d'investissements pour le continent africain d'un montant de 24 milliards d'euros sur cinq ans, et près de la moitié de cette aide, soit 10,8 milliards d'euros, sera destinée à l'aide publique au développement[822]. Ces fonds serviront principalement à financer les infrastructures, la formation professionnelle, le secteur de la santé et l'agriculture[823].

S'il est évident que sur le marché africain le Japon, autrefois premier donateur du monde, veut rivaliser avec la Chine, force est de constater que d'autres concurrents émergents ne sont pas à minimiser[824]. En outre, et les entreprises japonaises l'ont finalement compris, le secteur privé japonais ne doit pas s'abstenir de toute initiative. Et même si on doit convenir que beaucoup reste à faire, quelques progrès ont néanmoins été réalisés, puisque des multinationales japonaises ouvrent des succursales, ce qui

---

818 Pour ces détails sur les TICAD, voir : « *Conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique (TICAD)*», *op.cit*.

819 Voir : « Deuxième réunion ministérielle de suivi de la TICAD », 2 au 3 mai 2010, Arusha, Tanzanie : Communiqué final, sur : http://www.mofa.go.jp/region/africa/ticad

820 Voir GUYONNET Emile, « Le Japon défend ses positions », *Le Monde Diplomatique*, juin 2013, http://www.monde-diplomatique.fr

821 Les dirigeants africains et japonais s'y sont engagés à promouvoir l'investissement privé, à accélérer le développement des infrastructures, à aider à une autonomisation des agriculteurs. Voir NIAKITÉ Haby, « Ticad V : la conférence s'achève sur la "Déclaration de Yokohama" », *Jeune Afrique*, juin 2013, http://www.jeunaafrique.com

822 Voir NIAKATÉ Haby, « Ticad V : 24 milliards d'euros d'aides sur cinq ans pour l'Afrique », *Jeune Afrique*, juin 2013, http://www.jeuneafrique.com

823 *Ibidem*.

824 Si les investissements directs chinois sont trois fois plus importants que ceux du Japon (16 milliards de dollars en 2011 contre une moyenne annuelle de 5,2 milliards de dollars pour Tokyo sur la période 2006-2010), les investissements indiens en Afrique les dépassent aussi largement avec un total de 14 milliards de dollars en 2011. Voir GUYONNET Emile, « Le Japon défend ses positions », *op.cit.*

change la tendance, car l'Afrique représentait 3% du total des investissements du Japon en 2011, contre moins de 1% auparavant[825].

Le Japon entretient également des liens étroits avec d'autres pays émergents qui sont également acteurs de développement en Afrique.

§2- La coopération Sud/Sud n'est pas négligeable sur les questions de développement

Les crises financières mondiales répétées ont révélé l'incapacité des économies avancées, pour ce qui est de jouer le rôle traditionnel de locomotion et de croissance mondiale (en raison surtout de la contraction de leurs économies et de leurs velléités protectionnistes)[826]. La coopération Sud-Sud permettra donc de repenser le modèle économique, développer les marchés intérieurs et encourager l'intégration régionale. Dans cette optique, la coopération sino-africaine enregistre une forte avancée (A), même si elle n'occulte pas celle avec d'autres pays du Sud (B) qui est loin d'être négligeable.

A- La coopération sino-africaine

Avant d'analyser les canaux de distribution de l'aide chinoise (2), nous essayerons de présenter les phases (1) qu'ont connues les relations commerciales entre le continent africain et la Chine.

1) Les phases de l'aide étrangère chinoise

La Chine est l'un des grands États apportant leurs aides étrangères au profit des pays en voie de développement, dont ceux de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. L'aide de la Chine est guidée par huit principes, établis depuis les années 1960, lors du passage de Zhou Enlai dans certains pays d'Asie et d'Afrique. Conformément à ces principes, on peut affirmer que la Chine :

- fournit une aide étrangère toujours selon les principes d'égalité et d'avantages mutuels,

[825] *Ibidem.*
[826] Voir « *L'avenir est à la coopération Sud-Sud* », 1er avril 2009, sur : http://www.courrierinternational.com

- n'impose jamais aucune condition, ni ne réclame aucun privilège, lorsqu'elle fournit une aide,

- s'efforce d'alléger du mieux possible le fardeau des pays bénéficiaires,

- a pour but d'aider les pays bénéficiaires à devenir progressivement indépendants et autonomes,

- s'efforce de développer des projets d'aide qui demandent des investissements peu élevés, mais suivis de résultats rapides,

- fournit des équipements et du matériel de la meilleure qualité qu'elle fabrique elle-même,

- s'engage, en fournissant une assistance technique, à faire pleinement bénéficier le personnel du pays bénéficiaire de ce savoir technique,

- n'autorise pas ses experts à soumettre une demande particulière ou à bénéficier d'une faveur particulière[827].

En effet, l'histoire de l'aide étrangère de la Chine peut être divisée en deux phases. La première, qui a vu l'établissement desdits principes, s'étend de la période située entre la fondation de la République populaire de Chine (RPC) et l'ère de la réforme économique (donc de 1949 à 1978).

Cette période fut marquée, en Chine, par l'engagement de cette dernière aux côtés des pays du tiers-monde en lutte pour l'indépendance nationale. Ce rapprochement idéologique déboucha sur la constitution d'un « Front international uni » contre l'impérialisme et le colonialisme. C'est ainsi que la majeure partie de l'aide au développement chinoise était prodiguée sous forme d'argent comptant, de biens et de personnel. Elle accordait, par ailleurs, des prêts sans intérêt ou à faible taux d'intérêt, avec des conditions de remboursement à long terme[828].

[827] M. HUANG et P. REN, « L'aide étrangère de la Chine dans l'architecture de l'aide internationale », *Revue internationale de politique de développement*, 3/2012, mis en ligne le 03 avril 2012, consulté le 07 août 2012, p. 14. URL : http://www.poldev.revues.org
[828] *Ibid.* p.3

Après 1978, autrement dit au lendemain de sa réforme économique[829], c'est la croissance économique qui devient l'intérêt principal de l'aide chinoise au développement. Les priorités sont désormais axées sur la restructuration économique. Les principes basiques conduisant l'aide au développement ont donc été amendés, tout en restant foncièrement dans la même logique. Depuis les années 1980 donc, les principes se résument en : « Egalité et avantages mutuels, orientation sur l'efficacité, diversité des formes et développement commun »[830]. Par ailleurs, la politique d'aide étrangère de la Chine commença à insister sur un principe de coopération « gagnant-gagnant », avec pour cible la collaboration économique avec d'autres pays en développement.

Dans ce contexte, une large proportion de l'aide était liée à la promotion des exportations et de l'accès aux marchés. Ceci entraîna un développement rapide du commerce entre la Chine et les pays destinataires et, par conséquent, l'implication d'un nombre croissant d'entreprises chinoises dans la coopération avec les pays en développement.

Il faut par ailleurs souligner que durant ces dernières décennies, la coopération entre la Chine et les pays en voie de développement a insisté sur le renforcement des capacités dans ces pays destinataires de l'aide. Dans l'optique d'établir des capacités d'auto-développement, le gouvernement chinois a veillé à la formation du personnel technique local, et d'autres professionnels par le biais de programmes de formations, et aussi des programmes boursiers gouvernementaux[831].

---

[829] C'est en 1978, dans l'espoir d'arracher la Chine à son sous-développement, que Deng Xiaoping (Secrétaire général du Parti communiste chinois de 1956 à 1967 et plus tard le dirigeant de facto de la République populaire de Chine de 1978 à 1992) met en place, tout en préservant l'idéologie socialiste, ce qu'on a appelé « Les Quatre Modernisations ». Ces réformes comprenaient des politiques axées sur l'industrie, l'agriculture, la recherche scientifique et la défense. Elles touchaient entre autres à la modernisation de l'industrie agricole, à la libéralisation des marchés, à l'amélioration des infrastructures, à l'ouverture internationale et à la relance industrielle. Voir à ce propos : « La Chine, portrait macroéconomique et marché du travail », *Finances Québec, Analyse et conjoncture économiques*, 17 janvier 2005, sur : http://www.finances.gouv.qc.ca

[830] *Ibidem*.

[831] De 2007 à 2009, le gouvernement chinois a assuré la formation de 16 000 travailleurs techniques africains en Chine. Huawei, le géant chinois des télécommunications, a établi des instituts régionaux en Angola, en Afrique du Sud, au Nigéria, en Egypte, en Tunisie et au Kenya. Le but est d'enseigner au personnel local les compétences requises pour exploiter et entretenir les systèmes sans fil et à large bande de l'entreprise.

2) Les canaux de distribution de l'aide de la Chine

Durant ces deux dernières décennies, l'aide a revêtu une importance croissante au sein de la politique étrangère de la Chine, suite à l'essor économique. Ā titre d'illustration, on peut signaler que depuis 2004, les dépenses du gouvernement central chinois consacrées à l'aide ont affiché un taux de croissance annuel de 18%. Ces dépenses étaient, en 2002, de 603 millions USD. Elles représentèrent 731 millions USD en 2004, 1033 millions USD en 2006, 1945 millions USD en 2009[832].

Si la Chine fournit de l'aide par le biais d'institutions multilatérales, c'est essentiellement le canal bilatéral que privilégient les autorités chinoises, et ceci dans un souci affiché de répondre le plus efficacement possible aux besoins des pays en développement. Pour ce faire, des études économiques rigoureuses sont réalisées, dans le but d'évaluer la faisabilité des projets d'aide proposés par les pays destinataires. Ceci conditionne l'octroi des fonds[833]. Les projets d'aide sont donc orientés vers les secteurs comme :

- l'agricole et l'industriel : ces projets visent à améliorer la productivité dans les pays bénéficiaires ;

- les infrastructures économiques et les équipements publics, dans le but d'édifier une fondation solide pour le développement économique et social ;

- l'éducation et les soins médicaux, avec comme principaux objectifs, l'amélioration de l'éducation et des soins médicaux de base.

Concernant la répartition géographique des pays bénéficiaires des dépenses chinoises pour l'aide étrangère, point n'est besoin de signaler que ce sont l'Afrique et l'Asie qui comptent la majorité mondiale des populations frappées par la pauvreté. C'est ainsi que ces deux continents ont toujours recueilli près de 80% de l'aide étrangère de la Chine, à savoir environ 45% pour l'Afrique et 32% environ pour l'Asie.

Il est aussi important d'opérer une répartition de l'aide étrangère chinoise par type de ressource financière accordée aux pays bénéficiaires. En effet, on peut en distinguer principalement trois sortes : les dons, les prêts sans intérêt et des prêts à des conditions de faveur.

---

[832] M. HUANG et P. REN, « L'aide étrangère de la Chine dans l'architecture de l'aide internationale », *op.cit.*, p. 5

[833] *Ibidem*.

Les dons, dans la structure de l'aide étrangère chinoise, sont principalement utilisés et représentent 40% de l'ensemble de l'aide étrangère. Ils sont destinés à aider les pays bénéficiaires à construire des hôpitaux, des écoles et des logements à bas prix ; à promouvoir le forage des puits ou des installations d'approvisionnement en eau. Ils servent, par ailleurs, à financer d'autres projets de petite et moyenne envergure, destinés à améliorer le bien-être social. Les dons financent également la coopération pour le développement des ressources humaines, la coopération technique, la fourniture de marchandises et de matériaux ainsi que l'aide humanitaire d'urgence.

Les prêts sans intérêt, représentant 29% de l'aide étrangère, visent quant à eux la construction d'équipements publics, et le lancement de projets devant améliorer les conditions de vie.

Les prêts à des conditions de faveur (30% environ de l'aide étrangère chinoise) sont pour leur part destinés à des projets d'infrastructure de grande ou de moyenne taille. C'est ainsi que la construction d'infrastructure de transport, de communication et d'électricité est privilégiée pour ce type de prêts. Ces prêts se destinent aussi à la fourniture de services industriels, mécaniques, électriques ou autres services matériels et techniques[834].

Comme nous l'avons déjà souligné, l'aide étrangère de la Chine passe également par le biais des institutions multilatérales, même si ce type d'aide se réalise à moindre échelle. La Chine est, dans cette optique, membre de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque asiatique de développement et de la Banque africaine de développement. Elle est aussi membre d'Organismes des Nations Unies, tels que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Organisation mondiale de la santé (OMS)…

La Chine, par ses participations aux programmes bilatéraux et multilatéraux, a fourni, en 2009, de l'aide à 161 pays et à plus de 30 organisations internationales et régionales, pour un volume total de 39 milliards USD.

[834] *Ibidem*.

B- La coopération avec les autres pays du Sud

D'autres pays émergents s'intéressent de près et participent désormais à l'aide au développement accordée aux pays africains (1). Nous en évoqueront brièvement les principaux concernés, avant d'aborder la façon dont les États africains cherchent à s'approprier eux-mêmes leur stratégie de développement (2).

1) Les liens de l'Afrique avec les autres puissances émergentes

Aujourd'hui, l'ordre international économique connaît un bouleversement, dû à la percée des pays émergents. Hier pays assistés, ils connaissent aujourd'hui un niveau de développement économique remarquable, et commencent à étendre leur influence dans le monde. Ces puissances sont aussi présentes dans les pays africains, avec lesquels elles entretiennent des liens économiques, par le biais des investissements dans plusieurs domaines[835].

L'Inde, par exemple, dispose de fortes potentialités de par sa population, sa forte croissance économique, sa stratégie d'ouverture, ses performances dans les secteurs à haut niveau…, et les sociétés indiennes ont investi dans le phosphate (au Sénégal et en Tanzanie), dans les télécommunications, dans le transport routier et dans les secteurs de pointe et surtout dans le secteur pétrolier. Pour ce dernier, l'Inde en importe 70% de ses besoins.

Par ailleurs, depuis mars 2004, l'Initiative « *Techno-Economic Approach for Africa-India Movement (Team 9*) », lancée par le président de la République sénégalaise, Abdoulaye Wade, et le Premier Ministre de l'Inde, Atal Bihari Vajpayee[836], impliquent huit pays africains. Le concept s'articule autour de trois objectifs, à savoir : « *la contribution au développement économique commun des pays membres ; l'accélération de la croissance économique, du progrès social ainsi que du développement culturel de la région et la possibilité d'offrir à tous les individus, de vivre dans la dignité et de faire pleinement usage de leur potentiel par une utilisation efficace de leurs ressources ; enfin, la promotion et le développement du progrès scientifique et technologique au sein des pays membres du*

[835] Voir M. JOISSAINS-MASINI, « *Quelles mesures sont envisagées pour l'aide au développement ?* », sur : http://www.marysejoissains.com

[836] Voir : « *Afrique : Coopération sud-sud : « Team 9 » : l'initiative de Me Wade récolte 250 milliards de francs CFA* », 3 mars 2004, sur : http://www.allafrica.com

Team 9 par le biais de la création de mécanismes de facilitation dans la région pour le transfert de technologies, de savoir-faire et de gestion des connaissances en impliquant les Gouvernements, les Experts et les Entrepreneurs »[837].

D'autres pays, comme le Brésil, jouent aussi un rôle important dans la nouvelle architecture internationale. En effet, la valeur des échanges entre le Brésil et l'Afrique a triplé entre 2002 et 2008[838]. Mais les échanges sont plus intenses entre ce pays et l'Afrique du Sud et le Nigéria, qui reçoivent à eux deux 82% de la valeur totale de ses exportations.

Enfin, les liens entre l'Afrique et les pays pétroliers arabes et l'Iran ont aussi pris une ampleur considérable, ceci dans un contexte d'enjeux pétroliers importants, de capacités de financement mais également de montée en puissance du religieux[839]. Dans ce contexte, c'est surtout l'Afrique musulmane qui est concernée par l'essentiel des appuis. La Banque Islamique du Développement est le canal privilégié[840] de ces liens, même si on doit signaler l'existence de circuits non officiels, tels les réseaux libanais[841].

2) La stratégie de développement mise en place au sein de l'Afrique

Depuis quelques décennies déjà, les peuples africains prennent conscience de leurs limites dans tous les secteurs vitaux. Ils ont été amenés, par la force des choses, à admettre qu'aucun pays, pris isolément, ne pourra relever les défis actuels de la mondialisation[842].

Ainsi, des multiples initiatives communes ayant existé, le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) se présente comme un cadre propice d'un développement intégré sur le plan africain. Programme de l'Union Africaine, le NEPAD

---

[837] *Ibidem*
[838] P. HUGON, *op.cit*., p. 14
[839] L'Arabie saoudite, par exemple, apporte son aide financière et développe le wahhabisme dans les pays ou zone à dominante musulmane.
[840] Les investissements directs étrangers (IDE) en provenance du monde arabe et de l'Iran ont beaucoup augmenté entre 2000 et 2008.
[841] *Ibidem*
[842] Comment ne pas donner raison à Kwame N'krumah qui, déjà le 7 avril 1957 en visite en Côte d'Ivoire, soumet à Houphouët-Boigny son projet des États-Unis d'Afrique ? Il résuma ce projet dans le tryptique souveraineté politique-indépendance économique-unité africaine. Il expliquait donc que sans une réelle indépendance politique, aucun projet africain de développement économique et social ne sera applicable sur le long terme. Sans liberté économique, la lutte pour l'indépendance aura été vaine et tous les efforts consentis voués à l'échec. Et sans une véritable unité africaine, cette liberté économique se révèlera irréalisable. Voir, « *L'Afrique doit s'unir* », 13 mars 2011, sur : http://www.penseesnoires.info

est une intervention conduite par les leaders africains, pour mener à bien de nouvelles approches et priorités pour la transformation politique et socio-économique de l'Afrique. Il constitue un engagement des dirigeants africains, ayant cette vision commune, et partageant cette conviction de relever les défis critiques auxquels le continent est confronté : pauvreté, développement et marginalisation du continent au plan international. C'est ainsi qu'il offre aux pays africains l'occasion de prendre totalement contrôle de leur programme de développement, de travailler ensemble et étroitement, et de coopérer plus efficacement avec les partenaires internationaux[843].

Ainsi est élaboré un plan d'action du NEPAD qui définit la stratégie africaine pour assurer un développement durable. Dans cette optique, les conditions nécessaires pour réaliser un développement durable sont définies. Ce sont, avant tout, des situations de paix, de sécurité et de bonne gouvernance ; mais aussi la bonne gouvernance économique et la gouvernance des entreprises.

En effet, les capacités de l'État, et nous n'avons cessé de le souligner dans le cadre de ces travaux, doivent être renforcées dans tous les secteurs, aussi bien politique qu'économique. La vie publique doit aussi être moralisée, et les États doivent disposer des cadres d'orientation et de réglementation nécessaires pour une croissance axée sur le secteur privé.

Par ailleurs, des priorités sectorielles insistent, d'une part, sur le fait de combler l'écart dans le domaine des infrastructures (transports, eau et assainissements, énergie, les technologies de l'information et de la communication, etc.). Elles prônent, d'autre part, la mise en valeur des ressources humaines, y compris l'inversion de la tendance à la fuite des cerveaux. Pour ce faire, les chantiers seront de réduire la pauvreté, de combler l'écart dans le domaine de l'éducation, etc. En outre, l'agriculture, la culture, l'environnement, la science et la technologie sont autant d'éléments de concentration dans le cadre de la réalisation du NEPAD.

La stratégie de développement prône enfin la mobilisation des ressources, et cette dernière traite non seulement des flux des capitaux[844], mais aussi de l'accès aux

[843] Voir : http://www.nepad.org

[844] Entre autres éléments, mobilisation des ressources internes, les questions de la dette ainsi que de l'aide publique au développement et les apports de capitaux privés.

marchés[845] ; ce dernier devrait pourtant être un atout pour les économies africaines (grâce au système de préférences commerciales)[846].

Nous ne pouvons finir sur les questions de développement au sein de l'Afrique sans évoquer le rôle croissant des diasporas. En effet, il est primordial de prendre en compte le rôle des réseaux de diasporas « en phase avec les doubles appartenances territoriales transnationales et une logique mondiale »[847]. La diaspora africaine en Europe et en Amérique dispose d'impressionnantes compétences et capacités de financement. Leurs actifs sont estimés entre 700 milliards et 800 milliards USD.

Par ailleurs, d'autres diasporas, telles libanaise, chinoise, indienne, indo-pakistanaise… jouent également un rôle déterminant dans l'insertion de l'Afrique dans la mondialisation. Elles participent d'un espace transnational, et ont un poids économique important sur le continent africain, tout en étant reliées à leur terre d'origine[848].

En conclusion, nous disons que de nos jours, les pays ACP en général et africains en particulier ont accusé un retard considérable dans le processus de développement. Ce retard est d'autant plus poignant avec l'émergence de plusieurs pays, hier encore en développement et nécessitant l'aide au développement de grandes puissances.

Il est plus qu'urgent que les mentalités évoluent, que les dirigeants africains et surtout ceux des pays francophones d'Afrique noire mettent bien à profit les multiples aides étrangères au développement, en vue d'amorcer un véritable envol vers le développement. Et les défis à relever seront de taille.

[845] Diversification de la production, promotion des exportations africaines, etc.
[846] Pour le détail de la stratégie du NEPAD, voir : « *Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD)* », Union Africaine, Octobre 2001, sur : http://www.nepad.org
[847] Voir P. HUGON, « *Les nouveaux acteurs de la coopération en Afrique* », *op.cit.*, p.15
[848] *Ibidem*

TITRE II – LES DÉFIS Ā RELEVER EN VUE D'UN FRANC DÉVELOPPEMENT DES ÉTATS ACP

Les nouveaux défis aujourd'hui à relever pour espérer tendre vers un franc développement sont extrêmement considérables. Comme nous l'avons déjà soulevé, ils se démultiplient en ce sens qu'ils sont d'une part, inhérents aux objectifs poursuivis dans le cadre du partenariat mis en place par l'Accord de Cotonou. D'autre part cependant, d'autres, non moins considérables et non prévus explicitement par l'accord, se dégagent de ces nouveaux objectifs fixés.

En effet, avec pour objectif l'intégration des ACP dans l'économie mondiale, les Accords de partenariat économique (APE) accusent un retard considérable sur le calendrier initialement prévu, et sont toujours en cours de conclusion pour les pays africains. Ceci n'est que de nature à confirmer, d'une part, l'importance de ces accords, et d'autre part, les difficultés que soulève leur conclusion.

Même si l'intégration régionale est initiée dans le cadre ACP-UE depuis quelques années, force est pourtant de constater que les pays africains ne sont pas réellement encore armés pour de telles démarches. C'est ainsi qu'en plus de l'aide qu'elle accorde dans l'optique de cette conclusion, l'Europe doit aussi accorder le temps nécessaire, afin que les questions cruciales soient bien débattues. Car, il est évident que ce sont des accords qui impliqueront plusieurs pays à la fois, et ceci pour des décennies durant. C'est ainsi que le bon sens doit guider les principaux négociateurs, afin d'éviter de prendre des décisions à la légère.

Par ailleurs, les nouveaux principes de l'Accord de Cotonou ne doivent pas être mis en œuvre comme si d'autres difficultés ne plombaient pas l'économie des pays ACP. Celles-ci, recensées dans tous les domaines possibles, ne doivent pas être occultées. Elles doivent au contraire faire l'objet d'une prise en compte de la part des principaux acteurs concernés, afin de trouver des issues favorables pour le bien-être et le développement des peuples ACP.

Ce titre, tel qu'élaboré, nous offrira l'opportunité d'analyser, dans un premier temps, les objectifs économiques à court terme (Chapitre I) et, dans un second, les effets de la coopération Chine-Afrique (Chapitre II).

CHAPITRE I- LES OBJECTIFS ÉCONOMIQUES Ā COURT TERME : LES EFFORTS Ā MENER EN VUE D'AMORCER UNE RÉELLE CROISSANCE

Il est, certes, vrai que les analyses de plusieurs experts économiques font état, pour certaines, de louables performances économiques des pays africains, pour d'autres, de meilleures perspectives économiques (ceci dans un proche avenir). Cependant, la réalité sur le terrain est évidemment aux antipodes de ce que préconise l'essentiel des prévisions économiques, en l'occurrence celles des institutions de Bretton Woods.

Les pays africains demeurent, pour la plupart et à l'instar du Togo, dans un état de morosité économique, avec de désastreuses conséquences sur le plan social. Des actions doivent être menées en vue de permettre un réel décollage économique de ces pays pourtant dotés de considérables richesses naturelles. C'est l'objectif de ce chapitre, à savoir identifier les efforts à mener dans cette optique.

L'Accord de Cotonou a mis en place un processus de signature d'Accords de partenariat économique entre les régions ACP et l'Union européenne, avec surtout pour principal objectif de permettre l'intégration de ces pays dans l'économie mondiale. Néanmoins, aucun résultat probant ne peut être obtenu sur ce plan économique si d'autres actions (que nous ne manquerons d'identifier) ne sont parallèlement menées.

SECTION I- LES PRINCIPALES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES INSCRITES DANS L'ACCORD DE COTONOU

L'Accord de Cotonou, en rompant avec les principes des Conventions de Lomé, se dote de la mission de permettre l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale (§2). Mais, pour y arriver, il est primordial de conclure des accords de partenariat économique au niveau de chaque sous-région, et que ces derniers répondent aux impératifs de développement (§1).

§1- La conclusion d'Accords de partenariat économique (APE) propices au développement

Si les Accords de partenariat économique (APE) doivent constituer un levier pour le développement des États ACP, encore faut-il qu'ils soient propices au développement. Pour ce faire, ils doivent réunir les conditions nécessaires à un véritable décollage économique des pays ACP (B) au sein des différentes régions partenaires de l'Union européenne. C'est en tout cas ce que nous essayerons de démontrer, après une brève analyse de l'état d'avancement (A) réalisé jusque là dans les négociations.

A- L'état d'avancement sur les Accords de partenariat économique

Si certaines régions, soit ont déjà signé (1), soit sont en passe de signer un accord de partenariat économique, force est de constater que les négociations marquent le pas chez certaines autres. Nous allons ici saisir l'opportunité pour analyser les questions qui sont potentiellement sources de désaccord entre les différents groupes de négociation (2).

1) Un accord de partenariat économique définitif (controversé) pour le CARIFORUM

En dépit des voix (sans doute tardives) qui se sont élevées contre, l'APE[849] a été signé entre la Communauté européenne et des membres du CARIFORUM[850] en octobre 2008. Les élites des Caraïbes n'ont pourtant pas manqué d'exprimer leur opposition, aussi bien sur la stratégie de développement, la politique commerciale, l'intégration régionale, que sur la façon d'appréhender la mondialisation[851].

Les principaux objectifs assignés par ses négociateurs à cet APE sont divers, et visent à « appuyer et promouvoir les objectifs de croissance, un rôle plus important des Caraïbes

[849] Voir : « Accord de partenariat économique entre les Etats du Cariforum, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part », *Journal Officiel de l'Union Européenne*, L 289/1/3, du 30.10.2008, sur : http://ctrc.sice.oas.org

[850] Quinze États des Caraïbes ont signé cet accord avec la Communauté européenne, il s'agit de : Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, République Dominicaine, Grenade, République de Guyana, République d'Haïti, Jamaïque, Saint-Christophe-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, République du Suriname, République de Trinidad-et-Tobago.

[851] Voir N. GIRVAN : « Quelques enseignements à tirer de l'APE CARIFORUM-UE », *Eclairage sur les Négociations*, Numéro 8, Volume 8, Octobre 2009, p. 8, sur : www.acp-eu-trade.org/eclairage

dans la Communauté internationale, la facilitation d'une transformation structurelle des Caraïbes et de l'ajustement des économies caribéennes selon un rythme et un acheminement menant au développement économique et social »[852].

Pour ce faire, plusieurs principes guident cet APE CARIFORUM-UE. Il s'agit : d'appuyer et construire le processus d'intégration régionale ; de promouvoir les objectifs de développement des pays de la région, tout en correspondant à leurs stratégies de développement respectives ; d'englober le Traitement Spécial et Différentiel[853] incluant des dispositions qui dépassent les mesures de l'OMC en considérant les contraintes et la vulnérabilité des économies de petites tailles ; de garantir la flexibilité tel que les pays puissent individuellement calibrer leur cheminement et déterminer l'échéancier de mise en œuvre en fonction de leurs circonstances nationales tout en poursuivant l'objectif d'intégration régionale ; d'incorporer et améliorer les acquis de Lomé et de Cotonou quant à l'accès aux marchés pour les exportations caribéennes traditionnelles et non-traditionnelles ; et surtout l'engagement à mener des consultations sur toute question jugée nécessaire de façon à préserver les bénéfices de l'Accord[854].

Sur les questions concrètes de développement, des dispositions portent aussi bien sur les éléments horizontaux que sectoriels. Pour les seconds (éléments sectoriels), l'APE Cariforum-UE fixe des disciplines réglementaires dans les secteurs importants pour les deux parties, en l'occurrence le tourisme, les télécommunications, les services financiers, les services informatiques, les services de courriers et le transport maritime international[855].

En revanche, concernant les éléments horizontaux, les négociateurs de l'APE ont, entre autres, défini une libéralisation progressive et asymétrique, un accès aux marchés dans les secteurs et les modes intéressant les pays en développement, mais aussi et surtout le traitement de la nation la plus favorisée et le traitement national.

---

[852] Voir : « *L'accord de Partenariat Economique entre le CARIFORUM et la Communauté Européenne (APE)* », sur : http://ctrc.sice.oas.org

[853] En général les pays en développement, dans le cadre de l'OMC, bénéficient de dispositions spécifiques qui leur confèrent des droits spéciaux. Ces derniers permettent aux autres membres de leur accorder un traitement plus favorable. Voir : « *Traitement spécial et différencié : Renforcement du soutien au développement* », sur : http://www.wto.org

[854] Voir : « *L'accord de Partenariat Economique entre le CARIFORUM et la Communauté Européenne (APE)* », *op.cit*.

[855] Voir H. ULLRICH et A. FRANCIS, « *Analyse d'un accord de partenariat économique : le commerce des services. Etude du cas de l'accord Cariforum-UE* », Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2008, p. 11-14, sur : http://www.ileap-jeicp.org

Concernant, en effet, la « libéralisation progressive réciproque et asymétrique » du commerce des services et des investissements, l'accord prévoit que de nouvelles négociations sur le commerce des services et les investissements doivent démarrer au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur dudit accord. Ainsi, l'Union européenne s'engage à libéraliser 94% des secteurs de services. De leur côté, les pays en développement du Cariforum, répartis en pays plus développés et pays moins développés, ouvrent respectivement 75% et 65%[856] de leurs secteurs de services[857].

Par ailleurs, les négociateurs ont estimé que la libéralisation des accès aux marchés dans les secteurs et les modes d'approvisionnement intéressant les pays en développement constitue l'un des mécanismes essentiels pour accroître la capacité de ces États ACP. Ils ont insisté sur des secteurs où les États du Cariforum sont réputés compétitifs, ou cherchent des investissements afin de développer une capacité de prestation de services. C'est ainsi que la Communauté européenne a ouvert les secteurs comprenant les services aux entreprises, les communications, la construction, la distribution, les services environnementaux, les services financiers et ceux de loisirs. Les États du Cariforum ont convenu de libéraliser les secteurs de services aux entreprises, services informatiques, communications, constructions, distribution, éducation, services environnementaux, services financiers, santé, tourisme, transport et services de loisirs[858].

Concernant le traitement de la nation la plus favorisée et le traitement national, le Cariforum et l'Union européenne garantissent à l'autre partie les principes commerciaux clés de la nation la plus favorisée (NPF) et du traitement national (TN). Pour ce faire, les parties accordent à l'autre partie un traitement non moins favorable à celui réservé à tout autre partenaire important[859]. Un traitement national est accordé aux États de l'Union européenne et du Cariforum « sous réserves de conditions particulières énoncées dans leurs calendriers individuels »[860].

---

[856] Là-dessus, la République Dominicaine fait exception en s'engageant à ouvrir 90% de ses secteurs de services.
[857] Voir, H. ULLRICH et A. FRANCIS, « *Analyse d'un accord de partenariat économique : le commerce des services. Etude du cas de l'accord Cariforum-UE* », *op.cit*., p. 8
[858] *Ibid*. p. 10
[859] Une exception utile à des fins d'intégration régionale est accordée aux parties ou États signataires du Cariforum formant un marché régional interne.
[860] H. ULLRICH et A. FRANCIS, *op.cit*., p. 11

Mais, comme nous l'avons déjà signalé, cet accord n'a pas reçu l'approbation de toute la communauté caribéenne, et des critiques ont fusé. Ces dernières dénoncent, entre autres, une consultation publique inadéquate, une coopération au développement dans l'APE non quantifiée et limitée dans le temps, une absence de programme concret pour aider les entreprises des Caraïbes à faire face à la concurrence, le traitement national restreignant la capacité des gouvernements à promouvoir le développement, la présence sur le marché d'autres obstacles à l'exportation dans l'UE non pris en compte, la clause de la NPF qui entrave la coopération commerciale Sud-Sud, l'inclusion de certaines dispositions inutiles pour la compatibilité avec les règles de l'OMC, mais qui pourtant restreint la marge de manœuvre politique des gouvernements des Caraïbes, compromet la position de négociation des pays ACP et du G77 à l'OMC…[861]

Il faut rappeler qu'à ce jour, seul le Cariforum a conclu un APE complet et définitif avec l'Union européenne.

2) Des négociations en cours avec les autres régions

Des six régions engagées avec l'Union européenne dans les négociations en vue de la conclusion des APE, seul le Cariforum a su respecter le délai fixé dans l'Accord de Cotonou, base des APE.

Ce non respect du délai n'est pas sans conséquences. En effet, la dérogation accordée par l'Accord de Cotonou autorisant la poursuite des préférences commerciales a expiré le 31 décembre 2007. Donc, en vue d'établir un nouveau régime commercial compatible avec les règles de l'OMC à partir du 1er janvier 2008, la plupart des pays africains non-PMA, ainsi que deux pays du Pacifique non-PMA ont conclu des accords temporaires avec l'Union européenne[862].

---

[861] Voir N. GIRVAN : « Quelques enseignements à tirer de l'APE CARIFORUM-UE », *Eclairage sur les Négociations*, *op.cit*., p. 9

[862] Avant la fin 2007, 35 pays au total ont paraphé soit un APE complet, soit un accord temporaire. Les pays qui n'ont pas paraphé d'accord et qui n'ont pas accès au régime « Tout sauf les armes TSA » devraient exporter vers l'Union européenne sous le régime SPG. Le risque c'est que la CE pouvait unilatéralement supprimer le bénéfice du SPG aux pays non-PMA à tout moment si elle est confrontée à des pressions politiques. Pour ce faire, le 20 décembre 2007, le Conseil de l'Union européenne a adopté le règlement sur l'accès au marché devant accorder aux pays ACP, à compter du 1er janvier 2008, un accès en franchise de droits et contingent au marché européen. Ce règlement s'applique aux 35 pays ACP qui ont conclu leurs négociations soit sur un APE complet soit sur un accord intermédiaire.

En Afrique de l'Ouest, seuls le Ghana et la Côte d'Ivoire ont paraphé, en décembre 2007, des accords temporaires avec la CE. Par rapport à la Côte d'Ivoire et concernant la libéralisation de l'offre, la couverture atteint 80,8% des importations de la CE en valeur et 88,7% des lignes tarifaires sur une période de 15 ans. Mais pendant les dix premières années, le pourcentage ne s'élèvera qu'à 69,8% en valeur des importations de la CE et à 83,9% des lignes tarifaires. Tous les secteurs sont couverts[863].

Si le Ghana, sur invitation de la Côte d'Ivoire, a participé aux négociations en tant qu'observateur, ses négociations ont été menées sur la base du texte et de l'offre d'accès au marché finalisés avec cette dernière. Mais quelques différences sont pourtant à signaler quant aux offres d'accès aux marchés. C'est l'exemple de la libéralisation des voitures pour le Ghana et non pour la Côte d'Ivoire, ou l'aluminium pour la Côte d'Ivoire mais pas pour le Ghana. Concernant concrètement le calendrier d'accès aux marchés, le Ghana libéralisera 80,48% en valeur de ses exportations issues de la CE et 80,01% de ses lignes tarifaires d'ici quinze ans. Néanmoins, les dix premières années n'enregistreront une libéralisation respective que de 62,24% des importations et 72,81% de lignes tarifaires[864].

Ainsi, des accords de partenariat économique intérimaires quasiment de même type lient, par ailleurs, l'Union européenne et les autres régions, et devraient entrer en vigueur ou être appliqués provisoirement aussitôt que les procédures de ratification et notification seront achevées dans les pays concernés. Ce sont le Botswana, le Lesotho, le Mozambique, la Namibie et le Swaziland pour la SADC ; les Fiji et la Papouasie-Nouvelle Guinée pour le Pacifique ; le Cameroun pour la CEMAC ; les Comores, Madagascar, l'Ile Maurice, les Seychelles, la Zambie et le Zimbabwe pour l'Afrique Orientale et Australe (ESA) ; le Burundi, le Kenya, le Rwanda, la Tanzanie et l'Ouganda pour la Communauté d'Afrique de l'Est (East African Community, EAC)[865].

[863] Voir : ECDPM, « *Les négociations des APE : Etat des lieux* », Maastricht (Pays-Bas), 11 janvier 2008, P.20, sur : http://www.acp-eu-trade.org/ape
[864] *Ibid.*, p. 21
[865] Commission européenne, « Les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) », *Fiscalité et Union douanière*, sur : http://ec.europa.eu

B- Privilégier des accords de partenariat économique pro-développement

Même si Cotonou a rompu avec nombre de principes du système de Lomé, force est de constater que des succès enregistrés dans ce système doivent rester des acquis non négligeables dans le cadre du système de Cotonou. C'est le cas du processus d'intégration régionale qui, d'après nous, doit être approfondi (1). Par ailleurs, les questions économiques et commerciales dans les relations ACP-UE doivent demeurer prédominantes (2).

1) Maintenir le cap d'une intégration régionale harmonieuse

Le processus de conclusion des accords de partenariat économique trouve son fondement dans l'Accord de Cotonou signé entre les États ACP et l'Union européenne dans le cadre de l'aide au développement. C'est dans cette logique de développement que son article 37 dispose que les négociations « *…tiendront compte du niveau de développement et de l'incidence socio-économique des mesures commerciales sur les pays ACP, et de leur capacité à s'adapter et à ajuster leurs économies au processus de libéralisation. Les négociations seront donc aussi flexibles que possibles en ce qui concerne la fixation d'une période de transition d'une durée suffisante, la couverture finale des produits, compte tenu des secteurs sensibles, et le degré d'asymétrie en termes de calendrier du démantèlement tarifaire, tout en restant conformes aux règles de l'OMC en vigueur à cette date* ».

Cependant, il s'avère que l'atmosphère qui prévaut concernant les négociations des APE, quelle que soit la région concernée, consiste en une certaine précipitation, une pression exercée par les négociateurs européens sur les ACP pour une conclusion rapide desdits accords. Une des dernières en date est la proposition de la Commission européenne visant à annuler le règlement 1528/2007 relatif à l'accès aux marchés. Le seul et principal objectif est d'amener les pays ACP à ratifier leur APE sous peine de perdre, au 1er janvier 2014, leur accès aux marchés européens en franchise de droits de douanes et de quotas[866]. C'est ainsi que les parlementaires du Groupe ACP ont vivement exhorté les

[866] Communiqué de Presse : « *Les membres de l'Assemblée parlementaire ACP invitent l'Europe à plus de compréhension dans les négociations des accords de libre-échange* », Bruxelles, le 22 mars 2012/ ACP, sur : http://www.acp.int

autorités européennes à plus de flexibilité, d'empathie et de pragmatisme dans les négociations.

Il y a donc lieu pour nous de dénoncer la contradiction entre l'atmosphère dans laquelle se déroulent les négociations des APE et les objectifs du partenariat UE-ACP. Cette situation n'est, selon les termes de la Sénatrice PS Olga Zrihen, qu'une dérive ultralibérale que subit l'engagement de l'Union européenne[867]. Le but poursuivi par la Sénatrice et deux autres Sénateurs (Marie Arena et Philippe Mahoux) est de demander « de nouveau à la Commission européenne de ne pas soumettre au Parlement européen sa proposition d'amendement au Règlement (CE) N° 1528/2007 relatif à l'accès aux marchés communautaires, sauf sous des conditions spécifiques »[868].

Cette situation de pression exercée par les acteurs de l'Union européenne est, par ailleurs, de nature à saper tous les efforts d'intégration régionale réalisés jusqu'à présent dans les États ACP. En effet, ces pressions exercées par les autorités européennes ont amené certains pays ACP non PMA à conclure ou parapher des accords intérimaires. Ce sont les cas du Ghana et de la Côte d'Ivoire en Afrique de l'Ouest, qui se verraient obligés de concrétiser leurs accords sous peine de subir les conséquences de l'annulation de l'accès aux marchés. Or, pays ACP non PMA, ces deux États ont des économies plus performantes que le reste des pays de la CEDEAO. La principale difficulté pour la région est que l'APE régional se calquera plus ou moins sur le modèle de ces deux pays (rappelons que l'accord intérimaire avec le Ghana a été inspiré par celui de la Côte d'Ivoire. Le Ghana avait assisté aux négociations entre la CE et la Côte d'Ivoire en tant qu'observateur).

Ce sera le cas malgré les mises en garde des ministres de la CEDEAO chargés de la supervision des négociations des APE qui « ont expressément demandé à la Côte d'Ivoire et au Ghana de s'assurer que les accords temporaires finalisés soient cohérents par rapport à leurs engagements dans le processus d'intégration régionale »[869].

---

[867] Voir : « *Le PS demande la fin de la dérive ultralibérale envers les pays ACP* », sur : http://www.acp.int. En effet, la Sénatrice fait voter un texte (document adopté par le Sénat le 28 mars 2012) visant à contrer cette dérive ultralibérale. La résolution vise à ce que « *le gouvernement belge, dans sa politique internationale et de coopération, œuvre à la renégociation des accords intérimaires existants, à ce que l'UE fasse preuve de plus de flexibilité afin de rencontrer les intérêts socio-économiques des ACP et que soit évalué le mandat octroyé par l'Accord de Cotonou à la Commission européenne* ».

[868] Voir : « *Le Sénat de Belgique plaide pour davantage de flexibilité concernant les accords de libre-échange avec les Etats ACP* », Bruxelles, 5 avril 2012/ACP, sur : http://www.acp.int

[869] ECDPM, « La négociation des APE : État des lieux », *op.cit.*, p. 22

Mais aujourd'hui, ces pressions ne semblent pas s'estomper. Pire encore, elles émanent, non plus seulement des autorités européennes, mais d'autres États ACP. C'est ainsi que récemment, les représentants du ministère des affaires étrangères du Ghana et de la CE ont adressé une sorte d'ultimatum. Ils ont conjointement appelé à une rapide conclusion des négociations régionales APE en Afrique de l'Ouest. Cet appel faisait suite à une annonce de la ministre du commerce du Ghana indiquant « que le gouvernement du Ghana signerait l'APE intérimaire bilatéral si les négociations au niveau régional n'avançaient pas bientôt »[870].

L'intégration régionale demeure aujourd'hui l'un des principaux atouts des pays ACP pour leur développement. Ceci dit, il est primordial de la ménager et éviter donc de l'entamer dans le cadre des négociations des APE.

Cependant, une attention particulière doit aussi être portée sur les questions économiques et commerciales, principales raisons des retards accusés par les pays ACP.

2) Accorder une attention particulière aux questions économiques et commerciales

Le Cariforum, comme nous l'avons déjà étudié, n'a pas eu à enregistrer de retard dans l'établissement de l'APE avec l'Union européenne. Doit-on, de là, déduire que toutes les conditions pour conclure un APE, contrairement aux autres régions, étaient réunies ? Ou plutôt les négociateurs de cette région se seraient-ils un peu trop précipités dans ce processus aussi crucial pour le développement de la région ?

Ce qui est évident, c'est que les autres régions ont fait l'objet de vives pressions de la part des autorités européennes, pressions auxquelles elles sont relativement restées sensibles. L'enjeu était tout de même important, et il ne fallait pas prendre d'aussi importantes décisions à la légère.

De son côté, l'Europe a toujours poursuivi cet objectif de promouvoir le développement des États ACP, et c'est pourquoi déceler, et partant, écarter toutes dispositions qui pourraient réduire à néant des décennies d'efforts de développement apparaît nécessaire.

---

[870] Voir : « *Le Ghana et la CE appellent à une conclusion rapide des négociations APE* », CTA Agitrade, 20 août 2012, sur : http://www.agitrade.cta.int/fr

Du côté du Cariforum, même s'il est difficile d'en appréhender les raisons, nous pouvons valablement affirmer qu'il y a eu une conclusion hâtive de l'APE. D'une part, les principaux négociateurs n'ont pas pris le temps nécessaire d'analyser tous les contours de l'accord à signer. Nous nous référons, sur ce point, à cette affirmation d'une responsable ghanéenne qui soutient : « il est vrai qu'en signant l'APE complet nous sortirons gagnants dans certains domaines, et perdants dans d'autres, mais nous devons mesurer les gains par rapport aux pertes et décider ce qu'il y a de mieux pour le pays »[871].

Et d'autre part, avec le CARIFORUM concrètement, « les contestations anti-APE ont été trop tardives, trop techniques et ont trop manqué de soutien politique pour persuader les gouvernements de ré-ouvrir les négociations »[872].

Les retards accusés dans la conclusion des APE avec les autres régions sont essentiellement liés aux questions économiques et commerciales. C'est ainsi que lors de la réunion de coordination d'APE organisée par l'Union africaine (UA) en mai 2012, les représentants des différentes régions sont intervenus sur l'état d'avancement et les difficultés rencontrées dans le processus de conclusion. Ces questions économiques et commerciales sont globalement au cœur des problèmes que rencontre la conclusion des APE.

La présentation de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) nota que « les questions litigieuses restent largement non résolues, notamment la clause de la nation la plus favorisée de la CAE, les taxes à l'exportation et la clause de non exécution, et que des divergences subsistent sur les questions de coopération économique et de développement ». Elle soutient que le principal objectif de la CAE était d' « obtenir un APE soutenant l'intégration régionale et le développement de la région »[873].

Rappelons que dans le cadre des négociations des APE avec cette région, si les conclusions définitives accusent ce retard, c'est que les pays ayant signé un APE intérimaire avec la Commission européenne ont eu à identifier trois grands domaines litigieux retardant ainsi la conclusion d'APE définitif. Ce sont, d'abord, les implications

[871] Voir : *« L'heure de la décision approche pour le processus d'APE d'Afrique de l'Ouest* », CTA Agitrade, 25 mars 2012, sur : http://agitrade.cta.int/fr

[872] Voir N. GIRVAN : « Quelques enseignements à tirer de l'APE CARIFORUM-UE », *op.cit*., p. 8-9

[873] Voir : « *Perspectives sur l'état d'avancement des négociations d'APE* », CTA Agitrade, 02 juillet 2012, sur : http://agitrade.cta.int/fr

des dispositions relatives aux taxes à l'exportation en termes d'impact sur l'utilisation de ces taxes en tant qu'instrument de politique commerciale. Il s'agit, ensuite, des implications des dispositions relatives à la clause de la nation la plus favorisée (NPF). Il fut, enfin, question des dispositions en matière de coopération au développement de l'APE intérimaire, en particulier l'absence de dispositions en matière de soutien à l'ajustement de la production[874].

Similaire point de vue du représentant de l'Afrique centrale qui déclarait que « les progrès sur les APE ont été très lents, ce qui s'expliquait par les divergences en termes d'accès au marché et de développement »[875]. La Communauté de développement d'Afrique Australe (SADC) a souligné que des progrès ont été réalisés. Cependant, des questions non résolues, communes à d'autres régions, restaient en suspens.

Il faut souligner, par ailleurs, la présence, lors de cette réunion de coordination d'APE, des représentants des entreprises qui ont insisté sur l'importance d'un certain nombre de choses, à savoir préserver les avantages établis en termes d'accès au marché ; préserver le droit d'utiliser les taxes à l'exportation en tant qu'outil de développement ; aborder le problème de subventions agricoles de l'Union européenne ; développer le commerce intra-africain ; obtenir un soutien à la mise en œuvre des APE ; garantir une consultation publique plus importante avec le secteur privé[876].

Il est important de faire remarquer que le retard de l'Afrique de l'Ouest est encore plus considérable. Les négociations n'ont pas progressé, en dépit des soutiens apportés par de multiples acteurs internationaux aux États membres de la CEDEAO. Les représentants de cette région estiment que les autorités européennes ne prennent pas en compte les implications de la différenciation et de la graduation des pays pour l'intégration régionale et continentale. C'est ainsi qu'ils soutiennent qu'il « était nécessaire d'engager d'autres acteurs de l'UE afin que la CE fasse preuve de compréhension et de flexibilité vis-à-vis des préoccupations des pays africains dans les négociations d'APE »[877].

[874] « *Le commerce ACP analysé et décrypté. Note de synthèse* » CTA Agitrade, p. 9, sur : http://agitrade.cta.int
[875] *Ibidem.*
[876] *Ibidem*.
[877] « *Perspectives sur l'état d'avancement des négociations d'APE* », CTA Agitrade, 02 juillet 201, *op.cit*.

Ceci dit, il serait difficile de soutenir que les analyses de la Sénatrice Olga Zrihen n'ont pas eu d'échos du côté de la CEDEAO. Et l'exception culturelle récemment défendue par la France, dans les négociations de libre-échange entre l'Europe et les États-Unis, ne manquerait pas de conforter la position des différentes Communautés africaines et autres détracteurs des APE.

§2- L'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale

Il est évident que la plupart des États ACP ont, sur le plan économique, un énorme retard à rattraper par rapport aux autres nations et puissances. Il ne pourra, en aucun cas, être véritablement remédié à cette situation s'ils ne se donnent pas les moyens devant leur permettre de peser dans les négociations internationales. C'est ainsi que dans ces circonstances, une véritable union économique à l'échelle continentale ne serait pas inopportune.

A- Une notion ambivalente

Il est vrai que les nouveaux accords de coopération définissent, avec plus ou moins de précisions, comment les acteurs de développement comptent faire participer les pays ACP, plus particulièrement les pays africains, à l'économie mondiale.

Mais vu l'organisation et le fonctionnement du système économique mondial, nous ne pouvons pas nous interdire d'évoquer ce que pourrait cacher d'autre cette notion d' « intégration des pays ACP dans l'économie mondiale ». Une connotation que nous ne saurons passer sous silence.

1) Cette intégration : une ambition sérieuse…

Le discours est aujourd'hui de plus en plus retentissant. Que ce soit du côté des acteurs traditionnels du partenariat UE-ACP, ceux de l'Organisation internationale de la Francophonie, ainsi que du Commonwealth et autres acteurs impliqués dans le développement des pays pauvres…, tout le monde s'accorde à le reconnaître. Les pays

ACP doivent « renforcer leurs capacités en formulation, négociation et mise en œuvre de politiques commerciales »[878].

Il y a lieu de reconnaître que, dans la grande majorité des pays d'Afrique, les premiers obstacles au commerce demeurent internes. En effet, les pays africains n'ont pas toujours disposé de stratégies, ou plutôt de stratégies adéquates (pour les pays qui ont essayé d'en avoir), pour développer le commerce local. C'est d'ailleurs dans cette optique que les efforts d'intégration régionale sont menés depuis quelques décennies. Ce processus d'intégration a récemment reçu l'appui du Programme *TradeCom*[879] qui se présente comme un complément à l'assistance technique en matière commerciale fournie aux pays et régions dans le cadre des Programmes indicatifs régionaux et nationaux.

Programme de renforcement des capacités institutionnelles en matière commerciale, le TradeCom dispose de trois composantes :

- une composante analytique, destinée à renforcer les capacités d'analyse et de recherches locales en formulation de politiques commerciales ;

- une composante pour le renforcement des capacités en formulation, négociation et mise en œuvre de politiques commerciales, visant à fournir une assistance technique immédiate par la mise à disposition d'experts en matière commerciale, ainsi que la formation de cadres et de négociateurs du commerce international pour les pays et organisations internationales ;

- une composante destinée à renforcer les capacités des institutions concernées par le commerce international, ceci afin d'accroître la participation des pays ACP et leur intégration dans le commerce international.

Eu égard aux difficultés que rencontrent les pays ACP sur le plan commercial, la deuxième composante recouvre un intérêt primordial. C'est ainsi que sa mise en œuvre fit l'objet d'un programme particulier, le Projet *Hub & Spokes,* exécuté par l'Organisation

---

[878] Voir : « *Accélérer l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale* », Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), sur : http://www.francophonie.org

[879] Le programme TradeCom a été conçu et lancé par la Commission européenne et le Secrétariat du groupe des pays ACP, pour aider les pays ACP à faire face aux négociations commerciales, dont le niveau et la complexité se sont considérablement accrus avec les APE et autres négociations commerciales dans le cadre de l'OMC. TradeCom est géré par l'Unité de Gestion de projet TradeCom (UGP TradeCom). Voir : http://www.espace-economique.francophonie.org

internationale de la Francophonie (OIF) et le Secrétariat du Commonwealth (ComSec) de 2005 à 2010[880].

Ce projet vise à assurer la promotion et la participation effective des pays ACP dans les négociations internationales ; et le renforcement au niveau national et régional des capacités de formulation, négociation et mise en œuvre des politiques commerciales efficaces. Pour ce faire, il met aussi bien à la disposition des États que des régions des conseillers qui œuvrent de concert, afin de permettre une articulation cohérente entre les différents échelons dans la définition et la mise en œuvre des politiques commerciales[881].

Certes, il est vrai que les résultats du projet Hub & Spokes au bénéfice des pays africains ont été vantés[882] pour ce qui est de son objet : le renforcement des capacités des pays ACP en formulation, négociation et mise en œuvre de politiques commerciales. Cependant, force est de constater qu'après cinq années d'exécution, ces pays n'ont pas été en mesure de procéder à la signature des APE ; preuve encore une fois que ces pays ne sont pas encore prêts pour cet exercice et qu'il faut encore un peu plus de temps.

Les autorités européennes doivent prendre la mesure de la situation, et essayer de moins mettre la pression qui, pour l'instant et comme nous l'avons vu, ne sert qu'à saper les efforts d'intégration jusque là enregistrés. Ā moins d'ailleurs que ceci ne participe plutôt que d'une ouverture plus conséquente des économies africaines aux autres puissances du monde.

2) … Ou une ouverture plus conséquente des économies ACP au monde ?

De la période se prêtant à certaines réflexions comme : « L'Afrique est plus un problème européen qu'un problème américain »[883], à la déclaration de Hilary Clinton encourageant les investissements américains en qualifiant l'Afrique du continent des

---

[880] Voir : « *Négociations commerciales : la Francophonie poursuivra, avec le Commonwealth et l'Union européenne, l'appui aux pays ACP* », sur : http://www.francophonie.org

[881] *Ibidem*

[882] Voir à ce sujet le discours de l'ambassadeur Richard ZINK, chef de la délégation de l'UE en RDC : « Le projet "Hub & Spokes", qui s'est achevé le 31 décembre 2010 a contribué notamment au renforcement des capacités des pays de la CEDEAO, l'UEMOA, la CEMAC et la CEEAC dans la formulation et la mise en œuvre de leurs politiques commerciales. C'est sur la base des progrès réalisés, lors des cinq dernières années, que le projet "Hub & Spokes" sera reconduit pour une deuxième phase en 2012 », Kinshasa, 4 juillet 2011, sur : http://eeas.europa.eu

[883] Voir *Supra*

opportunités, nous pouvons dire que beaucoup d'évolutions sont à mentionner. Et loin de s'arrêter au continent américain, d'autres grandes puissances ont aussi toujours été plus ou moins présentes sur le continent noir.

Depuis quelques décennies, la donne a changé. En effet, même si les principales grandes puissances ont toujours été présentes en Afrique, c'est l'Europe qui entretient des relations plus étroites avec ce continent. Elle regroupe les anciennes puissances colonisatrices, et les problèmes (surtout économiques) de l'Afrique ont toujours été de près ou de loin ceux de l'Europe. C'est ce qui explique la mission qu'elle s'est assignée de pourvoir au développement de ce continent, ceci même après l'indépendance des territoires colonisés. Ceci lui conférait un certain monopole que traduit cette assertion de S. Ambroise[884].

L'illustration en est que les pays africains en particulier, et ACP en général, ont, depuis longtemps, obtenu beaucoup d'avantages quant à l'accès de leurs produits sur les marchés européens. Mais aussi, l'Europe tient la place de premier pourvoyeur d'aide au développement. Il serait faux d'affirmer que cela constitue une contrepartie aux avantages accordés sur les marchés européens aux pays ACP, car les systèmes de préférences étaient non réciproques, et toute contrepartie était exclue. Toutefois, nous savons tous que les aides publiques au développement ne sont jamais désintéressées, puisque comportant toujours le remboursement aussi bien du capital que des services des intérêts.

La tendance est aujourd'hui, enfin depuis l'Accord de Cotonou, à la libéralisation du commerce, donc à l'abandon du système des avantages douaniers et tarifaires pendant longtemps consacrés. Certes, les règles de l'OMC l'exigent. Mais la pression est exercée par d'autres pays, notamment émergents, qui ne tiennent surtout pas à assister en spectateurs à ce qui a toujours été ce jeu économique entre la poignée de grands pays riches et la multitude de pays pauvres.

Ainsi, la pression de ces pays amène donc l'Europe à entamer le processus de libéralisation du commerce. Mais elle doit surtout l'amener à "libéraliser" aussi l'aide au développement. De ce fait, l'Afrique ne sera plus seulement un "problème européen",

[884] « L'Afrique est plus un problème européen qu'un problème américain ». Voir : K. KAPITA, « Jean-Paul II et l'Afrique : Analyse du discours sociopolitique », Publibook, juin 2009, p. 182

mais sera plutôt cette source de revenus à laquelle toutes les puissances du monde doivent pouvoir prétendre.

C'est à cette logique que renvoie cette déclaration du président brésilien Lula, dans le cadre des négociations du cycle de Doha : « Il ne sert pas à grand-chose d'être invités seulement pour le dessert au banquet des puissants »[885].

Certes, au-delà de tout ce qu'on peut penser, cette situation devrait se présenter comme une chance pour l'Afrique qui doit pouvoir utiliser à bon escient cette concurrence entre ces puissances, et essayer d'en tirer un bon profit. Cependant, les politiques économiques imposées aux États africains par le FMI et la Banque mondiale ne sont pas de nature à faciliter la situation, et permettre un réel décollage économique[886]. En effet, pour attirer les capitaux privés, ces pays doivent réduire, à sa plus simple expression, l'impôt sur les bénéfices réalisés par les entreprises étrangères. Ils doivent, par ailleurs, permettre la libre sortie des bénéfices vers la maison-mère, pour la plus grande partie située dans les pays industrialisés.

Cependant, non seulement les capitaux étrangers privés n'affluent pas, mais pire encore, les capitaux privés nationaux quittent les pays concernés en quantités de plus en plus grandes. Ce qui fut, par ailleurs, une aubaine pour les capitalistes africains qui peuvent ainsi, plus facilement qu'auparavant, placer leur argent à l'étranger[887].

Tout le monde s'accorde à dire que les pays ACP en général et africains en particulier fassent leur intégration dans l'économie mondiale. Mais au regard de la situation économique de ces pays, aucun d'eux ne peut prétendre atteindre, de façon isolée, cet objectif. C'est pourquoi des actions collectives sont toujours à promouvoir.

---

[885] Lors du deuxième sommet IBSA (Inde, Brésil, Afrique du Sud), le 17 octobre 2007, les trois puissances émergentes harmonisèrent leurs positions dans les négociations du cycle de Doha. En effet, depuis le lancement de l'initiative IBSA en 2004, ces trois puissances et d'autres encore développent des stratégies politiques et commerciales à destination de l'Afrique. Voir à ce sujet : N. DELAPALME et E. COLETTE : « Union européenne/Afrique : le partenariat stratégique », Fondation Robert Schuman, Décembre 2007, pp. 24-41, www.robert-schuman.eu

[886] Il s'agit des politiques d'ajustement structurel qui ont été rebaptisées « Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté » ou « Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté ».

[887] Ce que l'on appelle « achat d'actifs étrangers par des résidents africains ». *Voir « Endettement de l'Afrique au début du troisième millénaire »*, *op.cit.*, p.5

B- La nécessité d'une zone africaine de libre-échange

Les pays africains ont, il faut le reconnaître, réalisé d'énormes progrès sur le plan de l'intégration régionale. Mais ces efforts se limitent pour la plupart aux sous-régions (1), à l'instar de la CEDEAO en Afrique de l'Ouest. Mais le vrai défi reste une intégration, surtout économique, sur le plan continental (2).

1) Aller au-delà des efforts d'intégration jusque là réalisés

Les accords de libre-échange entre l'Union européenne et les différentes régions ACP, tels que prévus par l'accord de Cotonou, sont toujours en discussion. Le principe est aujourd'hui acquis de tourner la page du système de Lomé, où les pays ACP bénéficiaient d'une libre entrée sur le marché européen quant à la quasi-totalité de leurs produits de base.

Désormais, les pays ACP, réunis en régions, auront des relations commerciales égales avec l'Union européenne dans le cadre des accords de partenariat économique. Comme nous l'avons déjà souligné, ces pays ACP, pris isolément, ne pourraient prétendre à un tel objectif ; d'où la conjugaison, au niveau sous-régional, d'efforts de gouvernements respectifs pour une intégration harmonieuse.

Force est cependant de constater qu'en dépit des textes adoptés, la réalisation effective d'un tel objectif marque le pas. En Afrique de l'Ouest par exemple, la CEDEAO a mis en place une zone de libre échange[888] et une union douanière, conjointement avec l'Union économique et monétaire (UEMOA). Cependant, des barrières commerciales continuent d'exister au sein de la CEDEAO, en dépit de l'adoption par la communauté de dispositions relatives au commerce transfrontière[889]. Par ailleurs, la libre circulation des

[888] Concernant la ZLE au sein de la CEDEAO, les biens relevant du plan de libéralisation du commerce sont soumis aux règles d'origine, qui, en l'espèce, sont définies en tant que produits originaires de la CEDEAO, notamment les produits locaux, les produits qui ont la totalité de leur source dans les États membres et les biens manufacturés à partir de matières autres que les animaux vivants nés et élevés dans le pays, utilisées seules ou dans un mélange avec d'autres matières, si leur pourcentage dans la quantité totale est supérieur ou égal à 60% des matières premières utilisées. Les produits agricoles, les produits d'élevage et les articles de l'artisanat ne sont pas soumis à ces règles.

[889] L'établissement de la zone de libre échange consistait à mettre en place un mécanisme de compensation pour les pertes de recettes subies par les États membres après la suppression des droits de douanes sur les produits d'origine communautaire. Cet arrangement de compensation financière de la CEDEAO est entré en vigueur en 2004 pour une durée de quatre ans.

personnes[890] est loin d'être une réalité dans l'espace économique, car grevée par de multiples barrages routiers, des barrières illégales et surtout un réseau routier inadéquat[891].

C'est ce que nous n'avons cessé de souligner dans ces travaux. En Afrique en général, quand il s'agit de lancer des appels pour réaliser tel ou tel objectif, fut-il noble, ou voire signer des traités allant dans ce sens, aucune difficulté ne se pose. Les problèmes apparaissent quand il s'agit de mettre ces volontés à exécution. Et le plus souvent, même si on ne peut nier l'existence de difficultés matérielles liées aux situations économiques déplorables des pays respectifs, ce sont le manque de volonté, le refus de renoncer à une source de richesses personnelles (même si c'est pour contribuer au bonheur collectif). Pour ce qui est de la circulation des personnes, les esprits avisés savent que les multiples barrages, les barrières illégales,… profitent à d'influentes personnalités qui n'entendent pas renoncer aux avantages qu'ils procurent.

Ainsi, à l'instar de la CEDEAO, les autres régions africaines ont aussi lancé, ou mis en place la zone de libre échange. La Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) a créé sa zone de libre échange depuis 2004, et qui est aujourd'hui pleinement opérationnelle. Celle de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) est opérationnelle depuis janvier 2008. Si la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) a lancé, le 1er janvier 2005, la mise en œuvre de l'Union douanière, la Communauté des États Sahélo-sahariens (CEN-SAD) n'en est qu'au lancement de sa zone de libre échange[892].

Au sein de ces Communautés économiques régionales (CER), la libre circulation des personnes, des capitaux et des biens doit revêtir une importance cruciale pour atteindre le principal objectif : une franche intégration régionale. Les résultats obtenus durant ces dernières années restent minimes, surtout au regard des nombreux défis qui se profilent à l'horizon, et au nombre de ces derniers tient une bonne place la constitution d'une zone africaine de libre échange.

---

[890] Le traité existe bien sur papier et date du 29 mai 1979 (Dakar). Voir : « *Libre circulation des personnes et des biens dans l'espace Cedeao : Des Osc béninoises contribuent à l'application effective de la mesure* », sur : http://www.lapresseedujour.net

[891] Rapport « *Etat de l'intégration régionale en Afrique IV : Développer le commerce intra-africain* », Commission économique pour l'Afrique (CAE), mai 2010, p. 15-16 : http://www.uneca.org

[892] *Ibid.*, p. 16-35

2) Un grand espace africain de libre échange en ligne de mire

Il est sans conteste qu'une intégration africaine à l'échelle continentale ne pourra qu'être bénéfique à ces peuples qui disposent pourtant d'énormes potentialités inexploitées. A l'instar des États-Unis d'Amérique et de l'Europe d'aujourd'hui, l'Afrique constitue un vaste marché commercial de par, aussi bien sa superficie, sa population dynamique, que les immenses richesses naturelles dont elle dispose.

Si nous affirmons que les énormes potentialités restent inexploitées, c'est d'abord et surtout parce que le commerce intra-africain demeure peu actif[893], et ce malgré les volontés politiques prônées. Il est, certes, normal de requérir de l'aide extérieure quand il y a besoin, mais encore faut-il épuiser les possibilités disponibles (surtout quand cette aide accroît la dette).

Ainsi, sans pour autant être fermé au reste du monde, le vaste continent africain, avec une telle intégration, augmentera ses opportunités de développement, tellement les avantages économiques sont multiples. Ces derniers portent non seulement sur les créations d'opportunités commerciales, les opportunités d'emploi, mais aussi l'accès plus facile aux marchés financiers, ainsi que les investissements directs étrangers.

S'agissant de la création d'opportunités commerciales, nous pouvons dire que l'intégration économique permet aux pays parties de choisir entre un énorme éventail de biens et de services, ceci à bon marché. La suppression des barrières au commerce réduit ou supprime entièrement les tarifs, permettant aux pays d'économiser de l'argent afin de pouvoir se procurer d'autres produits et services. Les opportunités d'emploi deviennent aussi plus importantes.

En effet, l'intégration économique est essentiellement fondée sur la libéralisation des échanges commerciaux. Ceci entraîne une réelle expansion du marché avec d'importants capitaux investis dans l'économie du ou des pays. Or, l'investissement de capitaux ne va jamais sans la création d'emploi ; et les africains peuvent ainsi se déplacer d'un pays à l'autre pour proposer leur service. Inversement, ce sont les industries qui peuvent aussi déplacer leurs unités de production vers des pays ou villes où la main d'œuvre coûte

[893] Abdoulie Janneh, Secrétaire exécutif de la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (CEA) a précisé que sur toute la décennie écoulée, le commerce intra-africain n'a représenté que 10 à 12% des échanges globaux du continent africain. Voir : « Lancement du 4ème volume de « l'état de l'intégration régionale en Afrique », *Nouvelles ressources sur la stratégie conjointe UE-Afrique*, sur : http://www.europafrique.net

moins chère. Ces investissements peuvent aussi bien provenir d'acteurs économiques locaux, que d'autres étrangers favorisant les investissements étrangers directs (IED). Les sociétés peuvent alors facilement emprunter sur les marchés financiers, à des taux avantageux. Ceci parce que les liquidités des marchés de capitaux élargis augmentent et la diversification qui en résulte réduit les risques qui accompagnent les investissements intensifs[894].

Mais au regard de la lenteur avec laquelle se déroulent les intégrations sous-régionales, nous devons avouer que l'intégration à l'échelle continentale, non seulement ne sera pas chose aisée, mais aussi n'arrivera pas de si tôt. Elle devra regrouper beaucoup plus de pays que les sous-régions qui visiblement peinent à s'intégrer.

Cependant, il n'est pas indispensable que tous les pays africains soient partie prenante dès le début. Il existe des disparités, surtout économiques en Afrique, à tel point que la meilleure méthode serait que quelques pays puissent, dans un premier temps, amorcer le processus. Et suivront, au fur et à mesure de l'évolution du processus, d'autres pays en fonction de leur capacité d'intégration. C'est en tout cas la volonté de certains dirigeants africains qui, au sortir du 18ème sommet de l'Union africaine[895], ont fait connaître leur accord sur le sujet. Ils ont donc approuvé la « création d'une zone de libre-échange continentale dans le but de stimuler les échanges commerciaux entre les pays africains »[896].

Il est donc évident que les économies africaines doivent s'intégrer dans l'économie mondiale. Et comme nous venons de le voir, il est urgent d'accélérer les processus d'intégration en cours. Mais ce que nous pouvons dire, c'est que tous ces efforts ne servent, ou ne serviront à rien si certains autres obstacles ne sont pas éliminés.

---

894 Rapport « *Etat de l'intégration régionale en Afrique IV : Développer le commerce intra-africain* », *op.cit.*, p. 18-19

895 Tenu en janvier 2012 à Addis Abéba en Ethiopie.

896 Voir : « *Zone de libre-échange africaine d'ici 2017 : une cause prometteuse avec des incertitudes et des défis* », http://www.nextafrique.com

SECTION II- L'ÉLIMINATION DES OBSTACLES RÉCURRENTS AU DÉVELOPPEMENT

Nous nous devons d'identifier un certain nombre d'obstacles, sans l'élimination desquels aucun développement n'est envisageable. Ces obstacles peuvent aussi bien être recensés sur un plan exclusivement économique (§1), qu'en dehors (§2).

§1- Sur un plan exclusivement économique

Nous nous limiterons au système d'aide au développement qui, paradoxalement, n'a pas toujours été de nature à favoriser une réelle croissance des États ACP. Au contraire, les modalités de son exécution ont plutôt drainé hors de ces États les ressources pouvant concourir au développement.

A- Le système d'aide au développement jusque là exécuté….

Le premier péché de l'aide au développement a été le fait qu'elle soit « liée ». Ceci fut la principale raison de son inefficacité à tous les égards.

1) Rendre l'aide au développement plus efficace…

Il est impossible de traiter de ce sujet sans évoquer les efforts déployés par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)[897], et plus précisément le Comité d'aide au développement (CAD).

En effet, sur la question de l'efficacité de l'aide au développement, une problématique a toujours guidé les travaux du Comité d'aide au développement : les pays bénéficiaires de l'aide devraient-ils librement en disposer pour ce qui est de l'acquisition des biens et

[897] Une organisation internationale d'études économiques. Les États membres qui la composent sont des pays développés pour la plupart, avec en commun un gouvernement démocratique et une économie de marché. Sa mission est essentiellement de promouvoir les politiques qui amélioreront le bien-être économique et social partout dans le monde, ceci même si son rôle est essentiellement consultatif. Voir : http://www.oecd.org

services, ceci auprès de tous les pays (« aide non liée ») ? Ou plutôt cette aide doit-elle toujours servir à l'achat de biens et services auprès du pays donneur (« aide liée ») ?

Jusqu'à un passé récent, plus de la moitié de l'aide accordée aux pays pauvres par les pays riches était assortie d'une condition pour le moins discriminatoire : « Je vous prête de l'argent, à condition que vous l'utilisiez pour m'acheter des marchandises et des services »[898]. Voilà, en substance, la façon dont se passait « le deal » (si on peut l'appeler ainsi, d'autant plus qu'en face d'un pays pauvre qui est prêt à tout concéder pour avoir des financements se trouve un pays riche abusant de sa position de force pour tout imposer). Ces opérations, qui se déroulent dans le cadre de la coopération au développement, étaient censées assister les pays pauvres pour amorcer leur développement.

Mais il est évident que le procédé utilisé ne concourt nullement à cet objectif. Il sert au contraire à soutenir les entreprises des pays donateurs, car ce sont elles qui gagnent des contrats internationaux, faisant rentrer des devises et créant des emplois. Ces derniers sont, non seulement, créés sur le plan national, mais aussi sur le plan international (dans le pays aidé), puisque l'obligation du service fait participer les nationaux du pays riche dans l'exécution du programme financé dans le pays pauvre. Le président américain Richard Nixon n'affirmait-il pas : « Rappelons-nous que le but de la coopération au développement n'est pas d'aider des pays tiers, mais de nous aider nous-mêmes »[899] ?

Somme toute, dans ce système de coopération au développement, ce sont les pays donneurs qui font les meilleures affaires. En prêtant de l'argent à un pays en développement, il y a d'abord les intérêts qui sont générés (et les taux de ces intérêts sont plus élevés pour les pays en développement que pour les pays développés). Il y a, ensuite, la réalisation du projet proprement dit qui nécessite que les entreprises du pays soient sollicitées (aide liée oblige). En outre, des contrats supplémentaires ne sont pas à exclure, étant donné que, concernant la technologie installée, il faille faire appel à ceux qui s'y connaissent[900].

[898] Voir : « Coopération : vers la fin de l'aide liée », RFI, 8 novembre 2002, sur : http://www.rfi.fr
[899] *Ibid*.
[900] Par exemple une station de radiodiffusion installée dans un pays d'Afrique par la coopération allemande, ce sont au moins dix ans d'équipements, de consommables, et de pièces détachées made in Germany assurées.

Bien sûr, les pays donateurs ne trouvaient pas ce deal anormal, même si des organisations (surtout non gouvernementales) l'ont toujours dénoncé, soulignant surtout son incompatibilité avec le principe de libre échange[901].

Par ailleurs, ces pays au sein de l'OCDE ont également pris conscience de la gravité de la situation, et se sont engagés dans le sens du déliement des aides. C'est ainsi que des efforts ont été réalisés dans ce sens. Cependant, le moins qu'on puisse dire, c'est que le système aura grandement participé au surendettement des pays d'Afrique.

2) … En parachevant en priorité le processus de son déliement

Sous l'impulsion du Comité d'aide au développement (CAD)[902] de l'OCDE, les pays développés se sont engagés, dans les années 2000, à délier progressivement les aides au développement accordées aux pays les moins avancés.

Le CAD et la Banque mondiale en étaient arrivés, après étude, à la conclusion qu'un tel déliement abaisserait le coût de transaction de l'aide de 15 à 30%. Dans cette optique, la Commission européenne, dans sa communication au Conseil et au Parlement européen[903], proposa, sous réserve d'obtenir l'accord du pays bénéficiaire et la réciprocité de la part des autres donateurs, de délier intégralement l'aide communautaire et l'aide bilatérale au sein des États membres. C'est ainsi que les règlements (CE) n°2110/2005 (abrogé par le règlement n°1905/2006) et n°2112/2005 (abrogé par le règlement n°1085/2006) visent à appliquer à l'ensemble des instruments

[901] Le CAD, depuis sa création en 1961, s'est toujours penché sur la question. Une coalition d'ONG, dont Action Aid, Oxfam, Catholic agency for overseas development, a porté l'affaire devant la justice de l'Union européenne pour violation des règles de la concurrence au sein de l'Union.

[902] La recommandation du CAD de l'OCDE de mai 2001 propose de délier les subventions ou prêts aux pays les moins avancés à compter du 1er janvier 2002 dans les domaines suivants uniquement : soutien à la balance des paiements et aide à l'ajustement structurel/ remise de dettes/ soutien en faveur des programmes sectoriels et plurisectoriels/ aide au titre des projets d'équipement/ soutien à l'importation et aide sous forme de produits de base/ aide aux marchés des services commerciaux/ APD consentie à des organisations non gouvernementales pour des activités impliquant la passation des marchés. La coopération technique et l'aide alimentaire pures sont exclues du champ d'application de la recommandation. Voir : Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - *Le déliement : renforcer l'efficacité de l'aide*, COM/2002/0639 final, 18 novembre 2002, sur : http://eur-lex.europa.eu

[903] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - *Le déliement : renforcer l'efficacité de l'aide*, op.cit.

communautaires d'aide au développement le principe du déliement de l'aide vis-à-vis des pays en développement les plus pauvres[904].

Mais sur le plan mondial, c'est la Déclaration de Paris (approuvée en 2005)[905], suivi du Programme d'action d'Accra (PAA adopté en 2008) qui jettent les bases d'un processus visant à améliorer l'efficacité de l'aide. Si la Déclaration de Paris élabore un certain nombre de principes[906] devant concourir à une plus grande efficacité de l'aide, le Programme d'action d'Accra met en place un programme pour accélérer les progrès visés par la Déclaration de Paris. C'est ainsi que le principe du déliement de l'aide fait l'unanimité entre donneurs, pays en développement et responsables d'organismes internationaux[907]. Les donneurs assoupliront donc les restrictions qui empêchent les pays en développement d'acheter les biens et les services dont ils ont besoin auprès des sources où ils peuvent obtenir la meilleure qualité au plus bas prix.

Persuadés d'atteindre les objectifs fixés pour l'année 2010, ces acteurs ont mis en place, dans le cadre de ces deux programmes, un mécanisme de suivi[908]. Cependant, le bilan réalisé à Pusan en 2011[909] fait état de ce que d'énormes progrès restent à faire. Les objectifs fixés pour 2010 n'ont pas été atteints, même si quelques progrès peuvent être signalés. Et la réalisation de ces progrès a été caractérisée par une lenteur considérable aussi bien du côté des pays en développement que des donneurs.

---

[904] Voir : « *Le déliement de l'aide aux pays en développement* », sur : http://europa.eu

[905] La Déclaration de Paris, approuvée le 2 mars 2005, est un accord international auquel une centaine de ministres, de responsables d'organismes d'aide et d'autres hauts fonctionnaires ont adhéré en s'engageant à ce que les pays et organismes qu'ils représentent accentuent les efforts d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats de l'aide, moyennant des actions se prêtant à un suivi et le recours à un ensemble d'indicateurs. Voir : « *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* », sur : http://www.oecd.org

[906] Six principes généraux à savoir : ***la prise en charge*** (définition, par les pays en développement, de leur propres stratégies de réduction de la pauvreté, ainsi que l'amélioration de leurs institutions en vue de la lutte contre la corruption) ; ***l'alignement*** (les pays donneurs tenus de s'aligner sur ces objectifs en s'appuyant sur les systèmes locaux) ; ***l'harmonisation*** (concertation entre les pays donneurs, simplification des procédures et partage des informations pour plus d'efficacité) ; ***les résultats*** (obligation pour les pays en développement de se concentrer sur les résultats poursuivis) ; ***la redevabilité mutuelle*** (responsabilité des donneurs et des partenaires quant aux résultats obtenus en matière de développement). Voir : « *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* », *op.cit*.

[907] Autres principes également consacrés dans le cadre du Programme d'action d'Accra (PAA) : ***la prévisibilité*** (les donneurs fourniront aux pays partenaires, trois à cinq ans à l'avance, des informations sur l'aide qu'ils prévoient de leur accorder) ; ***les systèmes nationaux*** (les systèmes nationaux des pays partenaires seront utilisés en priorité pour acheminer l'aide, plutôt que les systèmes des donneurs) ; ***la conditionnalité*** (les donneurs appliqueront, non plus les conditions imposant la manière et le moment de dépenser les fonds de l'aide, mais plutôt les conditions fondées sur les propres objectifs de développement des pays bénéficiaires).

[908] Voir : « *Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris* » ; « *Enquête 2008 de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris* », sur : http://www.oecd.org

[909] « 4ème Forum à Haut niveau sur l'efficacité de l'aide », 29 novembre-1er décembre 2011, Pusan, Corée

Du côté des premiers, les changements requis par la Déclaration de Paris, notamment l'amélioration de leurs systèmes de gestion des finances publiques, ont été difficiles à mettre en œuvre pour la plupart de ces pays[910]. En revanche, les pays donneurs n'ont pas, non plus, suffisamment utilisé les systèmes améliorés mis en place par les pays en développement. Une crainte de « mésutilisation des fonds, et le manque de confiance dans les systèmes des pays partenaires… » s'emparent des donneurs qui n'entendent surtout pas gérer un risque[911]. Les pays en développement, pour continuer à bénéficier de ces aides, savent alors ce qu'ils se doivent de réaliser. Une accélération du processus d'assainissement de la vie publique financière s'impose.

Par ailleurs, ce qui paraît surprenant, et c'est le moins qu'on puisse dire, c'est que les donneurs sont réticents quant à l'octroi de l'aide conformément aux principes de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra. Une réticence qui s'explique par le manque de confiance, malgré les progrès réalisés par les partenaires. Mais faut-il faire remarquer que quelques années plus tôt, avant la Déclaration, ces pays en développement arrivaient encore, au titre de l'aide au développement, à bénéficier sans difficulté de prêts accordés par ces États. Comme si la priorité, pour la plupart des pays donneurs, était, non pas le bien être des populations pauvres, mais surtout d'avoir des garanties solides afin que les prêts accordés rapportent le plus. Autrement dit, la vraie destination des fonds accordés était égale aux principaux acteurs de la transaction. Pire, les donneurs ne pouvaient ignorer que l'aide servait à tout sauf à aider les populations africaines à sortir du sous-développement[912]. Et bien sûr, les populations des pays en développement, qui ne voyaient souvent pas la couleur de cet argent, ni à quoi il avait servi, devaient avoir pourtant à rembourser cette dette qui s'était alourdie au fil des années.

[910] Nous n'allons par revenir sur le système de gestion catastrophique mis en place dans les pays surtout africains depuis des décennies.
[911] Talaat Abdel-Maleck et Bert Koenders : « *Progrès sur la voie de l'efficacité de l'aide : que disent les faits ?* », Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide, octobre 2011, http://www.oecd.org
[912] T. DIAKITE, « *L'Afrique et l'aide ou comment s'en sortir ?* », L'Harmattan, Paris 2002, p. 44

B- … A paradoxalement alourdi le poids de l'endettement

Il est plus qu'évident que le poids de la dette constitue, en dépit néanmoins de la bonne volonté des principaux créanciers, un sérieux handicap pour les États ACP. Il est donc impérieux de trouver les voies et moyens de mettre fin à un système qui grève l'économie pour des générations.

1) La dette internationale : un sérieux handicap au développement

Pourtant destinée à assurer le développement de l'Afrique, l'aide au développement constitue paradoxalement l'un des principaux obstacles. C'est une évidence : le système de l'aide a généré, dans les pays ACP en général et africains en particulier, une situation d'extrême surendettement, plombant ainsi la croissance dans ces pays. Depuis 1980 en Afrique, la dette extérieure publique (celle contractée par les pouvoirs publics ou garantie par eux) à long terme (sur une période supérieure à un an) a continué sa progression effrénée[913]. Et cette situation n'est nullement de nature à favoriser la croissance du continent, contrairement aux objectifs officiellement assignés à ces aides.

Constatons, d'une part, que le service de cette dette publique est bien sûr très élevé au regard des capacités financières du continent. Ceci en fait un obstacle majeur à la satisfaction des besoins essentiels de base. Dans la quasi-totalité des pays pauvres en effet, et surtout ceux d'Afrique, les sommes allouées au service de la dette (somme des intérêts et l'amortissement du capital emprunté) sont supérieures à celles affectées à l'éducation et à la santé réunies[914]. Ceci fait qu'avec la dette extérieure, chaque sou consacré au remboursement est un sou perdu pour l'école, l'alphabétisation, la lutte contre le paludisme ou d'autres maladies facilement curables. Ainsi, pour pouvoir rembourser sa dette extérieure, l'Afrique subsaharienne doit utiliser une partie considérable de ses recettes d'exportations.

Le rapport entre le montant de la dette et les recettes d'exportation constitue un indicateur pertinent de la gravité de la situation. En 2000 par exemple, la dette représentait environ 250% des revenus d'exportation du sous-continent (Afrique du

[913] La dette de l'Afrique subsaharienne a été multipliée par quatre, passant de 45 milliards de dollars en 1980 à 175 milliards en 2003. Sur la même période, la dette extérieure de l'ensemble de l'Afrique est passée de 89 milliards de dollars à 250 milliards de dollars. Voir : « *La dette de l'Afrique aujourd'hui* », CADTM, Addis Abéba le 21 mars 2005, sur : http://www.cadtm.org

[914] Voir : « *La dette et l'Afrique* », CADTM, 1er avril 2007, sur : http://www.cadtm.org

Sud mise à part)[915]. Avec la dégradation des termes de l'échange (les revenus d'exportations étant inférieurs à la facture des importations), il est absolument impossible de rembourser la dette sans réduire encore plus les dépenses sociales, et donc augmenter la pauvreté. Ainsi, si on s'accorde sur le fait que la situation de l'Afrique est d'une urgence extrême, il y a donc lieu d'éradiquer ce fléau de la dette qui condamne, de manière irréversible, des populations entières à la pauvreté.

Remarquons, par ailleurs, le rythme paradoxalement vertigineux auquel a progressé ce « business » qu'est celui de la dette extérieure. Pour bien l'appréhender, il y a lieu de s'intéresser au transfert net sur une période donnée. Il s'agit, sur cette période, de la différence entre les nouveaux prêts et le montant total des remboursements. Ce transfert net est positif si les pays étudiés ont globalement profité de l'endettement sur cette période. Il est négatif si, tous comptes faits, les pays ont transféré à leurs créanciers plus d'argent qu'ils n'en ont reçu.

Dans le cas de l'Afrique, ce transfert est largement négatif. Dans ce sens, le rapport 2004 de la CNUCED[916] est plus que révélateur : « Entre 1970 et 2002, l'Afrique a reçu 540 milliards de dollars environ en prêts ; mais bien qu'elle ait remboursé près de 550 milliards de dollars en principal et intérêts, elle affichait encore un encours de dette de 295 milliards de dollars fin 2002[917]. Les chiffres sont encore plus déconcertants pour l'Afrique subsaharienne qui, ayant reçu 294 milliards de dollars en prêts et remboursé 268 milliards de dollars en service de la dette (…), reste cependant débitrice de quelques 210 milliards de dollars… »[918].

En clair, le système de la dette n'est ni plus ni moins qu'une spirale « désendettement-réendettement »[919], qui fait qu'on annule pour réemprunter, ou alors on s'endette pour payer le service d'une dette dont on n'a toujours pas retourné le capital.

C'est ainsi qu'en 2011, la dette publique africaine est estimée à 300 milliards de dollars, et ceci ne concerne que l'Afrique subsaharienne. Elle se compose de plusieurs titres qui

---

915 Voir : « *Endettement de l'Afrique au début du troisième millénaire* », p. 2, 19 novembre 2001, sur : http://www.france.attac.org

916 CNUCED, *Le développement économique en Afrique. Endettement viable : Oasis ou mirage ?*, septembre 2004

917 Il s'agit évidemment ici de toute la dette extérieure de l'Afrique, pas seulement celle qui concerne les pouvoirs publics. Le chiffre comprend donc également la dette contractée par des entreprises privées et non garantie par l'État. Voir : « *La dette de l'Afrique aujourd'hui* », *op.cit*.

918 *Ibidem*

919 Voir : « *La dette africaine : quelles solutions ?* », 29 avril 2011, sur : http://www.afriqueexpansion.com

vont des prêts multilatéraux dus aux institutions aux emprunts privés, en passant par les dettes bilatérales dues à des États tiers[920].

2) Les voies et moyens pour sortir de la dette

Plusieurs acteurs, conscients de la gravité de la situation, œuvrent dans le but d'arrêter cette hémorragie de capitaux qu'entraîne le système de la dette extérieure, et qui entretient la dégradation de la qualité de vie des Africains. Il est évident qu'à ce rythme, il serait illusoire d'espérer atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement à l'échéance prévue[921].

Face à cette situation, le principal remède reste l'annulation de la dette publique du tiers monde. Accessoirement, les politiques d'ajustement structurel telles que pratiquées dans les pays du tiers monde actuellement doivent aussi être, au mieux abandonnées, au moins revues.

Sur un plan plutôt économique, la dette a, et nous l'avons vu, déjà été remboursée plusieurs fois. Elle a donc cessé de faire l'objet d'un remboursement équitable dans des conditions régulières. Elle a plutôt pris la forme d'un instrument de domination implacable, dissimulant racket et pillage. Elle instaure ainsi une sorte de colonisation, où les pays, qui se sont soumis au diktat des créanciers représentés par le FMI et la Banque mondiale, ont été au fil du temps contraints d'abandonner toute souveraineté. Dans cette situation, il leur est impossible de mettre en place la politique pour laquelle ils ont été élus.

Cependant, dans la plupart des cas, surtout en Afrique, la responsabilité de la dette est surtout partagée avec des gouvernements pour le moins corrompus. En clair, dirigeants africains et créanciers internationaux se sont mis en association pour organiser le pillage systématique d'un continent entier. Dans cette situation, il est injuste de faire supporter aux peuples le poids d'une dette dont ils n'ont nullement profité. C'est dans

---

[920] *Ibidem*

[921] Dans ce sens, la CNUCED estime que « dans les conditions actuelles, il est illusoire d'escompter que le continent africain puisse atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement ». Gordon Brown soutient qu' « au rythme actuel des choses, aucun des objectifs de développement du Millénaire ne sera réalisé en Afrique non seulement au cours des 10 prochaines années, mais au cours des 100 prochaines années ». Jeffrey Sachs, conseiller économique spécial du Secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan, juge que cet échec peut être en partie imputé à l'endettement "insupportable" qui étouffe les perspectives de croissance du continent depuis des décennies. Voir : « *La dette de l'Afrique aujourd'hui* », *op.cit*.

cet ordre d'idées qu'Alexandre Nahum Sack[922] estime : « Si un pouvoir despotique contracte une dette non pas pour les besoins et dans les intérêts de l'État, mais pour fortifier son régime despotique, pour réprimer la population qui le combat, etc., cette dette est odieuse pour la population de l'État entier. Cette dette n'est pas obligatoire pour la nation ; c'est une dette de régime, dette personnelle du pouvoir qui l'a contractée, par conséquent elle tombe avec la chute du pouvoir »[923].

En effet, conformément à cette théorie de la « dette odieuse », le FMI, la Banque mondiale ou tout autre créancier avaient obligation de contrôler que les prêts octroyés étaient licitement utilisés, et avaient pu bien profiter aux peuples tenus au remboursement[924].

C'est ainsi que tout récemment et sans le nommer, les États-Unis ont appliqué le concept (suite à leur invasion en Iraq), afin de ne pas hériter de la dette de Saddam Hussein[925]. En décembre 2003, l'Autorité d'occupation évaluait la dette irakienne à 120 milliards de dollars, sans compter les arriérés accumulés depuis que l'Iraq a arrêté ses paiements en 1993. Ainsi Saddam renversé, « Chiites et Kurdes redressent la tête et invoquent un droit d'inventaire sur les dettes contractées par leur bourreau »[926]. Tous les critères d'identification de la "dette odieuse" étaient réunis dans le procédé suivi. Cependant, ce fut au sein du Club de Paris que la situation a trouvé son dénouement, avec une annulation de 80% de la dette, sans faire référence à la notion de dette odieuse[927].

---

[922] Ancien ministre du Tsar Nicolas II et professeur de droit à Paris, il conceptualisa la doctrine de la « dette odieuse » en 1927.

[923] Voir A. TAMEN : « *La doctrine de la dette odieuse ou l'utilisation du droit international dans les rapports de puissance* », 3ème colloque de Droit international du Comité pour l'annulation de la Dette du Tiers-Monde de décembre 2003, Janvier 2004, p. 9, sur : http://www.dette2000.org

[924] Des auteurs du Centre for International Sustainable Development Law (CISDL), à savoir Patricia Adams, Joseph Hanlon, Jeff King, Ashfaq Khalfan et Bryan Thomas, ont travaillé sur le sujet et proposé une définition. Cette dernière tient plutôt compte de l'affectation des fonds que de la nature du régime pour identifier la dette odieuse. C'est ainsi que le CISDL établit trois critères fondant le caractère odieux d'une dette : *l'absence de consentement* (la dette a été contractée contre la volonté du peuple) ; *l'absence de bénéfice* (les fonds ont été dépensés de façon contraire aux intérêts de la population) et *la connaissance des intentions de l'emprunteur par les créanciers*. Voir TAMEN Anaïs, *op.cit*., p. 10

[925] Si le concept de la "dette odieuse" a été utilisé en 1923 par une Cour d'arbitrage présidée par le juge Taft, président de la Cour suprême des Etats-Unis (qui déclara que les prêts concédés par la Royal Bank of Canada, une banque britannique, au dictateur Federico Tinoco du Costa Rica, étaient nuls parce qu'ils n'avaient pas servi les intérêts du pays, mais bien l'intérêt personnel d'un gouvernement non démocratique), il est évident que l'invoquer explicitement marquerait que cette jurisprudence est bien existante au 21è siècle. Et plusieurs pays en demanderaient l'application.

[926] Voir : « Dette et Développement. Iraq : une dette odieuse », dans *INFODETTE*, N°2, octobre 2003-mars 2004, sur : http://www.dette2000.org

[927] *Ibid.*

Par ailleurs, à côté du système de la dette qui organise un transfert de capitaux (pourtant nécessaires au développement du continent) vers les pays riches, existent les politiques d'ajustement structurel qui produisent des effets similaires, et même pires. En effet, les conditions mises en place pour attirer les investisseurs font que les bénéfices acquis par ces derniers ne sont pas réinvestis, ceci à cause du principe de la libre circulation des capitaux. Mais pire encore, ce principe de libre circulation des capitaux permet à certains dirigeants d'exiler des fonds frauduleusement acquis (car issus du pillage des ressources, entre autres, naturelles) vers des pays riches.

Il y a donc urgence pour les pays d'Afrique à revoir également cette politique pour laquelle ils ne sont pas encore prêts. L'Afrique a aujourd'hui besoin des produits de ses ressources, afin de financer des secteurs prioritaires et assurer son développement.

§2- Les questions géopolitiques aux conséquences économiquement dévastatrices

Les problèmes économiques de la plupart des États ACP ne proviennent pas uniquement du système de la dette en vigueur entre les grandes puissances et les pays pauvres. Dans les pays francophones d'Afrique par exemple, certaines relations entre États, comme la Françafrique, ne semblent pas faire du développement un objectif privilégié.

A- Dissoudre le tristement célèbre réseau Françafrique

Malgré les beaux discours qui mentionnent comme principaux objectifs, le bien-être des peuples, la lutte contre la pauvreté, le respect des principes démocratiques…, force est de constater que la réalité est tout autre. Le système de coopération instauré par le réseau Françafrique continue de susciter des inquiétudes quant à ses finalités.

1) Un système de coopération aux finalités douteuses…

L'histoire des relations de coopération entre États a rarement connu un système aussi calamiteux que celui mis en place entre la France et ses « anciennes » colonies africaines au lendemain des indépendances. D'ailleurs, que pouvait-on attendre d'un système où

des dirigeants d'une grande démocratie comme la France instaurent et entretiennent des régimes autoritaires qui n'affichent aucune philosophie de développement ?

Il y a lieu de signaler, d'ores et déjà, que dans le système Françafrique, ce ne sont réellement pas les intérêts de l'économie française qui y sont défendus. Les valeurs que porte la France n'y sont pas entretenues. Et ce ne sont, par ailleurs, pas des questions de développement des pays africains pauvres qui sont au centre des plus qu'étroites relations mises en place au titre de cette coopération.

Il s'agit bel et bien de moyens politiques qui ont été mis en œuvre afin de défendre des intérêts d'entreprises françaises qui font des affaires avec l'Afrique[928]. Autrement dit, le contribuable français est mis à contribution, à son insu bien sûr, pour que certains acteurs se servent des institutions dans un but exclusivement privé.

Pourtant, les rapports dénonçant la situation n'ont pas manqué. La plupart de ces rapports n'ont jamais été publiés[929], car il fallait à tout prix éviter que l'opinion publique soit mise au courant de ce système peu vertueux entretenu par les dirigeants français et africains francophones.

C'est ainsi qu'en France, parallèlement au ministère de la coopération qui a en charge les questions dont celles avec les États d'Afrique francophone, existe la Cellule africaine de l'Élysée. C'est cette dernière qui, en réalité, détient tous les pouvoirs pour dicter la politique entre la France et ces États vassaux, à la tête desquels se trouvent des « dirigeants amis placés par la Métropole… ». Et la raison d'être de ces dirigeants est la conservation d'une « chasse gardée française pour le plus grand bonheur de son commerce extérieur »[930].

Les pratiques ont donc débouché sur un clientélisme qui, selon les mots de Jean-François Médard, constitue « une relation de dépendance personnelle de deux acteurs qui disposent de ressources inégales et qui échangent entre eux des faveurs »[931]. Il est évident que dans ce cas de figure, il s'agit plutôt de relations personnelles, et non pas de

[928] Voir : « Le dévoiement de l'aide publique au développement », dans *L'Afrique à Biarritz. Mise en examen de la politique française*, Rencontre de Biarritz des 8 et 9 novembre 1994, organisée par AGIR ICI et SURVIE, éd. KARTHALA, Paris 1995, P. 15

[929] A-S. BOISGALLAIS : « La politique française de coopération », *Croissance ou développement des Tiers-mondes*, L'Harmattan, Paris 1997, pp. 115-137

[930] A-S. BOISGALLAIS, *op.cit.* p. 115

[931] « Le dévoiement de l'aide publique au développement », *L'Afrique à Biarritz. Mise en examen de la politique française*, *op.cit.*, p. 17

relations d'États[932], ce qui fait apparaître un décalage considérable entre les discours et la pratique.

Certes, nul n'ignore qu'en politique, entre le discours et les faits, il y a toujours des fossés. Néanmoins, dans le cadre de la coopération entre la France et ses anciennes colonies africaines, cet écart entre discours politiques et pratiques a été poussé trop loin. Les discours ont évidemment servi de moyens de camouflage des pratiques réelles, concrètes. En effet, les présidents annonçaient la grande politique par le verbe et les discours, puis le chef de la Cellule africaine à l'Élysée la mettait en œuvre à sa façon, en utilisant bien sûr tous les moyens possibles, même ceux que la morale réprouve[933]. C'est ainsi que ce système, mis en place par le couple De Gaulle-Foccart, a « contribué à l'installation de régimes autoritaires et au développement d'un système généralisé de corruption. Corruption et coups bas ont été mis au service des objectifs de la politique française »[934]. Cette personnalisation des relations étatiques franco-africaines entre acteurs (que sont aussi bien les dirigeants africains que ceux français ainsi que les entreprises françaises faisant affaires avec l'Afrique) instaure une interdépendance entre ces derniers.

Ceci étant, dans ce système clientéliste, peut-on affirmer que le dominé (le président africain) dispose d'une marge de manœuvre, pouvant aller jusqu'à aussi manipuler le dominant ?

Nous savons que certains chefs d'État africains (à l'instar de feu Omar Bongo du Gabon) ont acquis une certaine importance dans ce réseau. Mais ce serait exagéré d'affirmer qu'ils pouvaient manipuler les dirigeants français. Ce sont ces derniers qui détenaient tout pouvoir et qui dictaient la conduite à suivre. Il suffit, pour s'en rendre compte, de voir le sort réservé aux présidents qui n'ont pas, à un moment, voulu jouer le jeu[935].

---

[932] Ce qui nécessite pour la gestion de ces genres de relations la confiance extrême entre les acteurs. François Mitterrand n'a-t-il pas fait entrer Jean Christophe, son fils, à la Cellule africaine de l'Élysée ? Ce dernier n'a-t-il pas fini par remplacer Guy Penne, pour pendant dix ans inspirer la politique de François Mitterrand et la politique française en Afrique ?

[933] « Le dévoiement de l'aide publique au développement », *op.cit.*, p. 14

[934] Propos de Pierre Marion qui a dirigé les services secrets français au début du septennat de Mitterrand, rapportés dans « Le dévoiement de l'aide publique au développement », *op.cit.*, p. 15

[935] C'est ainsi que Sylvanus Olympio (Togo), Thomas Sankara (Burkina Faso)… ont été purement et simplement éliminés.

2) Des conséquences désastreuses

Les discours dénonçant le système Françafrique n'ont pas manqué, mais la volonté d'y mettre un terme n'a jamais été au rendez-vous. Et les désastres occasionnés sont plus qu'évidents. Le système conduit les dirigeants français à soutenir, envers et contre tout, des régimes autoritaires les plus sanglants en Afrique. Ces derniers s'appuient sur l'armée pour étouffer toute contestation populaire, ceci par tous les moyens possibles.

Il faut noter que contrairement à ce qui s'est passé dans les colonies françaises, les Britanniques, tout de suite après avoir décolonisé leurs territoires, ont déserté la vie politique. Bien sûr, ils sont encore présents dans leurs anciennes colonies, mais pas au même degré que les Français dans les leurs. La particularité de la France, c'est plutôt sa capacité à ne pas avoir vraiment décolonisé. Certes, ceci a contribué pendant longtemps à instaurer une forme de stabilité politique dans ces pays, contrairement à quelques autres anciennes colonies (surtout britanniques) comme le Libéria, l'Ouganda, la Somalie… Cependant, cette situation a permis aux dictateurs d'être en place.

Ce qui est déplorable, c'est que la situation demeure. On a du mal à se défaire d'un système qui est responsable de corruption généralisée et institutionnalisée au sommet des États, un système responsable des crimes les plus atroces (et restés impunis) que le monde ait connus. Et le réseau ne semble pas faiblir. Hier encore, c'était à l'insu de tout le monde. Aujourd'hui, l'opinion publique est au fait des tristes conséquences que continue de générer le réseau Françafrique, mais cela ne semble pas l'ébranler. Autrement dit, comment peut-on expliquer qu'on installe au pouvoir des fils des chefs d'État (amis) décédés[936] ; qu'on soutienne d'autres présidents au pouvoir depuis vingt-cinq ans[937]… ; et au même moment, chasser un autre par la force après dix ans de pouvoir[938] ?

Nous nous demandions encore ce qu'est l'intérêt d'avoir le Sommet France-Afrique à côté de la Francophonie, surtout que même si cette dernière précède, chacune des deux institutions a une histoire[939], un mode de fonctionnement et d'action, un rituel, des

[936] Ali Bongo au Gabon, Faure Gnassingbé au Togo…
[937] Blaise Compaoré est à la tête du Burkina Faso depuis 1987 après le meurtre de Thomas Sankara son prédécesseur dans le coup d'État de la même année, meurtre dans lequel il a été impliqué.
[938] L'opinion africaine est convaincue qu'au-delà de tout ce qui a été avancé comme raisons, Laurent Gbagbo devait dégager pour laisser le fauteuil à un ami qui n'est autre qu'Alassane Ouattara.
[939] Quasiment les mêmes présidents africains et français en sont à l'origine. En 1969 pour la Francophonie : Hamani Diori du Niger, Léopold Sédar Senghor du Sénégal, Habib Bourguiba de la Tunisie

objectifs qui s'inscrivent désormais dans la tradition des rapports entre la France et l'Afrique. Avec les deux institutions, ce sont pratiquement les mêmes maux qui sont diagnostiqués pour ce qui concerne la situation de pauvreté. En revanche, le Sommet France-Afrique brille surtout par l'absence de remèdes adaptés à ces maux, et donc par son travail inachevé[940].

En réalité bien sûr, l'objectif de cette collaboration de chefs d'État africains francophones et français se trouve ailleurs que dans le développement des peuples africains. Sinon quel bilan peut-on dresser du Sommet France-Afrique depuis 1973, si ce n'est le maintien de dictateurs au pouvoir, des principes démocratiques bafoués, des violations graves des droits de l'homme, la paupérisation des populations… ?

Il est plus qu'urgent que les Africains ouvrent les yeux et se rendent compte que les premiers ennemis de l'Afrique, ce sont quelques chefs d'Etat que l'ex-président brésilien Lula accuse d'être « avides, d'assoiffés de pouvoir, de trahir leurs propres pays et surtout d'être les servants de l'Occident… »[941].

En effet, les pratiques ont montré que tout ce qui importait à certains de ces dirigeants africains était plus le pouvoir, leurs comptes dans les banques étrangères… plutôt que le développement de leurs pays respectifs et l'éradication de la pauvreté. Une fois à la tête des États, ils deviennent des hommes d'affaires, faisant primer leurs intérêts personnels sur ceux collectifs de leurs populations. Ainsi, l'harmonie est vite trouvée avec les grandes entreprises qui font des affaires en Afrique, et tous les moyens sont déployés d'un côté comme de l'autre pour préserver ces avantages réciproques. « Nous vous maintenons au pouvoir et de votre côté, vous nous conservez tels et tels avantages ». Tel doit être, *grosso modo*, l'enjeu des différents acteurs du réseau Françafrique.

Le développement de l'Afrique doit donc passer par la fin effective de ce système qui, contrairement aux discours prononcés, ne sert qu'à dépouiller des populations de leurs ressources.

---

et Georges Pompidou de la France. En 1973 pour le Sommet France-Afrique, ce furent les mêmes excepté le tunisien.

940 T. DIAKITE, « *L'Afrique et l'aide ou comment s'en sortir ?* », *op.cit.*, p. 74-75

941 Voir : « *L'ex-président brésilien Lula humilie les présidents africains au sommet de l'Union africaine* », sur : http://bamakodirect.net

B- Redonner un espoir au continent dans le jeu des grandes puissances mondiales

La course des grandes puissances aux matières premières africaines doit cesser de prendre la nature de conflits meurtriers. Car ces derniers, avec les conséquences générées, ne font que freiner les élans de développement déjà faibles.

La fin des régimes dictatoriaux apparaît comme la véritable panacée, car elle permettrait un réel transfert de la souveraineté (sur les ressources naturelles) au peuple.

1) En pacifiant les coopérations commerciales

L'Afrique demeure le seul continent où des relations commerciales impliquant les grandes puissances sont susceptibles de prendre des allures de conflits meurtriers.

Il est vrai, et l'honnêteté exige qu'on le reconnaisse, que le réseau Françafrique a offert une forme de stabilité politique aux pays en faisant partie. Même s'il a soutenu des régimes dictatoriaux, il a permis aux pays comme la Côte d'Ivoire[942], le Togo[943], le Gabon[944],… d'éviter des épisodes aussi dramatiques qu'ont pu connaître des pays comme le Nigéria[945], le Libéria, l'Angola… En clair, appartenir au réseau Françafrique était le gage de stabilité politique. Un système qui mettait aussi bien les peuples à l'abri de conflits que les dirigeants contre les renversements de pouvoir.

Ainsi, les pays africains n'ayant pas fait partie de ce réseau ont plus ou moins connu, à un ou des moments de leur histoire, des périodes de conflits meurtriers. Et ce qu'il y a lieu de remarquer, c'est que dans ces conflits, les puissances étrangères n'en étaient évidemment pas vraiment étrangères. Pour du diamant, du pétrole, de l'uranium…, elles ont été amenées à armer des conflits autour des questions économiques.

Les premiers territoires ayant abrité ce genre de conflits furent le Congo et le Nigéria. La Guerre du Biafra a fait traverser au Nigéria la plus sombre période de son histoire. Entre 1967 et 1970, le rêve d'indépendance de l'ethnie Igbo (dans la Région de l'Est, riche en pétrole) et le conflit mené contre le gouvernement fédéral nigérian firent plus d'un

[942] Bien sûr la Côte d'Ivoire de Félix Houphouët-Boigny, où il régna de 1960 à 1993 (33 ans).
[943] Aujourd'hui, le régime Gnassingbé (père et fils) a 45 ans de pouvoir, dont 38 ans du père Eyadéma.
[944] Le régime Bongo (père et fils) est au pouvoir depuis 1967. Le père est mort au pouvoir en 2009 (après 42 ans de règne) et le fils, Ali, y est depuis lors.
[945] La guerre du Biafra aura fait un million de victimes en 2 ans, entre 1967 et 1970.

million de morts. Et bien sûr, les grandes puissances (comme la France, le Royaume Uni, l'URSS, le Portugal) et leurs alliés et États vassaux (Tanzanie, Zambie, Gabon, Côte d'Ivoire, Afrique du Sud…) étaient impliqués[946].

Dans la Région des Grands Lacs, la situation n'est pas meilleure, et bien sûr nul n'ignore les richesses que renferment les sous-sols des pays dans cette région[947]. Certes, des tensions ethniques, datant de la période coloniale, ont toujours miné cette région au point de générer des conflits à répétition au sein des populations. Cependant, ces tensions ont toujours été utilisées par les grandes puissances mondiales à des fins plutôt économiques. Ainsi, depuis la conquête armée du pouvoir de Yoweri MUSEVENI en Ouganda en janvier 1986, un enchainement de violences s'est installé dans la région avec l'invasion du Rwanda comme point de départ.

Considérés comme les alliés des États-Unis (qui les soutiennent politiquement, économiquement et militairement) dans la région, ces deux pays (Ouganda et Rwanda) ne sont pas étrangers aux guerres que connaît depuis 1996 la République démocratique du Congo[948].

Il va sans dire que face aux intérêts politiques et géostratégiques des grandes puissances, l'espoir fondé dans la justice internationale et dans la démocratisation s'est effondré[949].

Un autre drame, ces dernières années, fut celui du Darfour. On a pu voir comment le régime de Khartoum a cautionné, et s'était librement livré à des actes inqualifiables de violations graves de droits humains, devant une Communauté internationale qui, pendant longtemps, ne pouvait agir. Malgré l'extrême urgence de la situation, le soutien de la Chine et de la Russie a, pendant longtemps, empêché toute initiative des défenseurs des droits humains. La première (la Chine) ne peut s'autosatisfaire en énergie, et est

---

946 Voir : « *La guerre du Biafra : pourquoi ?* », publié le 19 janvier 1970, sur : http://www.lexpress.fr ; aussi « *Retour sur la guerre de Biafra. Le conflit fratricide nigérian a fait plus d'un million de morts* », 26 décembre 2003, sur : http://www.afrik.com; et « *Sur fond d'indignation et de pétrole, tout a commencé au Biafra* », septembre 2008, sur : http://www.monde-diplomatique.fr

947 L'or, les diamants, le cuivre, le cobalt, le bois, les hydrocarbures, le colombo-tantalite ou « coltan », …

948 Après avoir renversé le régime de Mobutu, ils se sont retournés contre le régime Kabila (père et fils) qu'ils ont pourtant activement soutenu contre le dictateur Mobutu.

949 Gaspard Musabyimana : « *Rwanda, le triomphe de la criminalité politique* », L'Harmattan, 16 janvier 2009 ; aussi Béthel Tunga dia Lutété : « *La crise des Grands Lacs : analyses et pistes de règlement* », L'Harmattan, Paris 2009, 163 pages ; Ahmedou Ould-Abdallah, « *La diplomatie africaine face aux conflits de la région des Grands Lacs* », dans *Diplomatie africaine*, août 1997, pp. 23-31, sur : http://www.politique-africaine.com

donc contrainte d'importer 8% de son pétrole du Soudan. Son veto ne s'explique donc que par sa dépendance à l'égard de ce régime. La seconde, la Russie, qui soutient le régime de Khartoum, est une grande pourvoyeuse d'armes du Soudan[950].

Les exemples de ce genre, où les grandes puissances mondiales sont amenées à prendre part à des conflits armés dans un but économique, sont multiples. Ils impliquent plusieurs pays, tels l'Angola, le Tchad, … Ceci est d'autant plus déplorable que depuis plusieurs décennies, des efforts sont déployés pour mettre ces pays africains sur la voie du développement. Ainsi, comment peut-on espérer un quelconque développement dans une telle situation d'instabilité politique perpétuelle, et de surcroît avec de nombreuses pertes de vies humaines, celles-là qui doivent participer à cet effort ? Comment pourra-t-on se développer en détruisant le peu d'infrastructures existantes ?

Cette volonté affichée de développer le continent et d'améliorer le bien-être des peuples africains relève essentiellement de l'utopie. L'Afrique est condamnée, par la force des choses et aussi longtemps que durera cette situation, à vivre dans son sous-développement, car ni les guerres à répétition, ni le soutien aux dictateurs (seuls sorts jusque là réservés aux africains) ne sont évidemment pas propices à ce développement.

L'heure est alors venue pour tout le monde, aussi bien les grandes puissances mondiales que les peuples africains, de prendre leurs responsabilités. Les premières doivent savoir que non seulement il ne leur appartient pas de décider de l'avenir du continent, mais aussi que les armes ne doivent pas servir de moyens de marchandage. Et les seconds ont à se rendre compte qu'ils ne peuvent compter que sur eux-mêmes pour sortir le continent de la misère.

2) En laissant les peuples africains mener leur révolution

Nous voyons donc comment les questions géopolitiques peuvent, non seulement, saper tout effort de développement des pays pauvres, mais aussi réduire à néant des progrès réalisés sur une longue période. En effet, le développement n'est pas compatible avec le fait de soutenir des régimes totalitaires qui n'ont aucune envie d'améliorer la qualité de vie d'un peuple qui les déteste (de surcroît). Il l'est encore moins quand des conflits

[950] Voir : « *Le drame du Darfour* », Association Sauver Le Darfour, sur : http://www.sauverledarfour.eu

armés s'installent durant plusieurs années dans un pays ou une région donnés. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner du retard économique de l'Afrique.

C'est ainsi que nous sommes tentés (à l'instar de plusieurs organisations de développement et défendant les droits de l'homme) d'affirmer que c'est essentiellement la faute des acteurs extérieurs au continent. Ces compagnies multinationales, ces États développés qui soutiennent des dictateurs, et qui surtout arment des États ou des groupes armés, et parfois même les deux,… dans les conflits qui embrasent le continent. Oui, nous sommes tentés de dire que ce sont eux les principaux responsables.

Mais au fond de nous, nous pensons sérieusement que cela n'avancera à rien ; ou alors cela ne résoudra pas le problème africain d'indexer des acteurs qui n'ont qu'une responsabilité secondaire dans la crise profonde de l'Afrique. Eux, ce ne sont, ni plus ni moins, que des acteurs bien avisés, opportunistes, qui savent saisir les chances que leur offre la turpitude des dirigeants africains qui sont les vrais responsables de la situation africaine.

Quand on se dit chef d'État, c'est que l'on a une philosophie de gouvernement qu'on compte mettre en œuvre en vue de défendre les intérêts de son peuple. C'est ce que font tous les dirigeants responsables, et c'est ce qu'ont voulu faire des figures africaines comme Kwame Nkrumah du Ghana, Patrice Lumumba du Congo, Thomas Sankara du Burkina Faso…

Certains dirigeants africains ont toujours été les principaux maux dont l'Afrique souffre, et nombreux en Afrique sont encore les pays où l'on peut toujours rencontrer de ces présidents qui ne mesurent toujours pas la gravité de la situation. Pour un conflit mineur entre États, on n'hésite pas à envoyer des troupes combattre. Pour des manifestations pacifiques de populations, on n'hésite pas à réprimer violemment.

Il appartient donc, aujourd'hui, aux peuples de prendre la relève et revendiquer avec fermeté leurs droits au développement, à une meilleure qualité de vie... Ils ne doivent rien attendre des acteurs internationaux, même si bon nombre d'entre eux prennent parti pour les revendications populaires[951].

[951] Au Togo par exemple, l'Allemagne et une bonne partie des pays de l'Union européenne se sont depuis longtemps rangées du côté du peuple contre la dictature (en place depuis 1967).

Les pays du Maghreb ont initié ce mouvement avec le « Printemps Arabe » à partir de décembre 2010, mouvement qui a débouché sur la chute des régimes autoritaires en Tunisie, en Egypte, en Lybie (et même au Yémen).

Les peuples ne doivent plus laisser le monopole de la politique aux dirigeants (même si ce sont eux qui la conduisent), mais doivent toujours être plus impliqués. Ceci nous ramène au rôle incontournable que doivent jouer, comme nous n'avons manqué de le signaler, les organisations de la société civile. Ā titre d'exemple, ces dernières sont toujours en action au Togo contre le régime Gnassingbé (vieux de quarante-cinq ans)[952]. Ces organisations doivent désormais porter les revendications en vue de l'éradication de ces régimes dictatoriaux qui tardent à disparaître.

Dans cette optique, l'attitude des acteurs internationaux, nous l'espérons, doit être au moins de garder une certaine neutralité, au mieux de soutenir ces peuples dans leurs luttes. Pour ce faire, ils doivent, d'une part et surtout, proscrire cette attitude qu'a été celle de la ministre française des Affaires étrangères de proposer le « savoir-faire français » à la police tunisienne pour régler les situations sécuritaires (aux premières heures des revendications du « Printemps arabe »[953]). Ils doivent, d'autre part, veiller à ce que ces peuples, dans leurs luttes pour la liberté, ne soient pas victimes de répressions sanglantes de la part de certains dirigeants, qui n'hésitent pas à utiliser des armes de guerre contre des populations civiles.

Après plus d'un demi-siècle d'aide au développement, les pays ACP ne semblent pas trouver la meilleure voie menant à la croissance économique. Ceci doit naturellement amener à se poser des questions sur l'efficacité du dispositif en place dans le partenariat. C'est ce que l'Accord de Cotonou tenta de pallier avec, entre autres, les APE visant à approfondir l'intégration régionale, et amener les pays à davantage conjuguer leurs efforts de développement.

[952] Le Collectif Sauvons-le-Togo (CST) mène des actions depuis mars 2010 pour contester l'absence d'alternance politique au Togo.

[953] Michèle Alliot-Marie qui affirme devant l'Assemblée nationale : « On ne peut que déplorer qu'il puisse y avoir des violences qui concernent ces peuples amis, … la priorité doit aller à l'apaisement après des affrontements qui ont fait des morts, … Nous proposons aux deux pays de permettre dans le cadre de nos coopérations d'agir pour que le droit de manifester puisse se faire en même temps que l'assurance et la sécurité ». Voir : « MAM propose le savoir-faire français à la police tunisienne », 11 janvier 2011, sur : http://www.liberation.fr

Cependant, il est certain que si parallèlement, à court terme, certains obstacles (aussi bien économiques que géopolitiques) ne sont pas éradiqués, aucun développement n'est envisageable.

Aujourd'hui, la coopération entre la Chine et les pays africains a pris une ampleur considérable. Des questionnements fusent donc sur les perspectives d'un tel partenariat sino-africain. Et si certains y voient une lueur d'espoir pour les pays en développement, d'autres au contraire pronostiquent un avenir semé d'embuches.

Notre analyse, dans le suivant et dernier chapitre, nous dirigera vers une étude des contours de ce partenariat, et partant entrevoir ce qu'à long terme ce partenariat pourrait avoir comme influence sur les efforts de développement de l'Afrique.

CHAPITRE II- LA COOPÉRATION CHINE/AFRIQUE : LES CONSÉQUENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES DE L'IRRUPTION DE LA CHINE SUR LE MARCHÉ AFRICAIN

Les relations entre la Chine et les pays africains connaissent, depuis cette dernière décennie, un nouveau cadre : le Forum sur la coopération Chine-Afrique (FOCCA), encore dénommé Forum de coopération sino-africaine (FCSA).

Ce nouveau cadre est intervenu juste au moment où le continent africain abordait une période marquée par un désintérêt économique, étant donné qu'il ne représentait plus, aux yeux des puissances occidentales, cet élément très courtisé au temps de la Guerre Froide. Après cet épisode en effet, l'Afrique n'intéressait plus personne, ni sur le plan politique, idéologique, et encore moins sur le plan économique. Et les efforts de développement entrepris depuis les indépendances ont été vains, ce qui fait que sur le plan du commerce mondial, son poids est marginal.

Tous ces éléments conjugués en ont donc fait un continent quasiment oublié, et délaissé de ses anciens partenaires. Dans ces circonstances, la Chine n'a donc pas eu à mener des opérations de séduction pour conquérir des terrains qui, dans tous les cas, étaient à la recherche de preneurs.

Le Forum de coopération sino-africaine, institué en 2000, engage ces pays africains aux côtés de la Chine dans un nouveau processus de développement. Si dans ce processus la perspective de la croissance économique ne fait quasiment aucun doute, d'autres inquiétudes n'auront pas été dissipées, puisque les modalités de ce partenariat se mettent en contradiction avec certains principes auxquels les peuples africains viennent d'adhérer.

SECTION I- LE FORUM SUR LA COOPÉRATION CHINE-AFRIQUE (FOCCA) ET LES QUESTIONS DE DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE

Les relations entre le continent africain et la Chine ont pris, ces deux dernières décennies, des proportions considérables, en l'occurrence sur le plan économique. Sur le plan politique, la Chine reste fidèle à sa doctrine et prône le respect des principes de souveraineté et de non-ingérence pour éluder les questions politiques.

Ce partenariat entre la Chine et l'Afrique pourra-t-il permettre une réelle croissance de cette dernière ? Telle est la question à laquelle nous essayerons, dans ces lignes, de répondre (§1), avant de voir en quoi les liens politiques et diplomatiques institués par ce partenariat sont loin d'aller dans le sens d'un franc développement (§2).

§1- Une croissance économique est-elle envisageable pour l'Afrique ?

Le moins qu'on puisse dire, c'est que l'Afrique, dans ce partenariat avec la Chine, connaît un renouveau économique (B), de par ce grand intérêt que lui porte cette nation qui représente aujourd'hui la deuxième économie mondiale (A).

A- L'intérêt de la Chine pour l'Afrique

Le continent africain regorge de matières premières dont la Chine a besoin pour soutenir sa croissance économique (1). Mais loin de représenter un simple réservoir de ressources naturelles, l'Afrique est aussi perçue par la Chine comme un véritable débouché pour ses puissantes industries (2).

1) Les ressources naturelles africaines pour soutenir la croissance chinoise

Si le pétrole occupe une place importante dans les importations chinoises en provenance du continent africain, ce sont les matières premières en général qui constituent l'une des raisons majeures de l'intérêt de la Chine pour l'Afrique[954].

En effet, depuis 1993, la Chine est devenue importatrice nette en pétrole, car la production pétrolière chinoise ne peut plus subvenir aux besoins énergétiques croissants de son économie. Ainsi, 40% du pétrole consommé en Chine est importé, dont 28% en provenance de l'Afrique[955]. En 2020, la Chine sera dépendante à 75% des importations de pétrole. Ceci explique les contrats qu'elle a signés avec tous les pays africains qui ont au moins 0,5 million de barils de réserves prouvées.

L'importation du pétrole des pays africains représenta 72% des importations chinoises d'Afrique en 2005, et l'année suivante, l'Angola est devenu le plus grand fournisseur de pétrole de la Chine devant l'Arabie Saoudite et l'Iran. C'est ainsi qu'à côté de l'Angola existent quelques autres pays qui se présentent comme les amis les plus privilégiés de la Chine, même si cette dernière se « prétend l'amie des 53 pays du continent »[956]. Des pays comme le Nigéria, le Soudan, la Guinée équatoriale[957], font partie de ce cercle d'amis assez privilégiés (car évidemment grands producteurs de pétrole), bénéficiant ainsi des plus importants prêts, dons et dépenses d'investissements chinois.

Il est par ailleurs à signaler que la Chine est loin d'être la première dans la course au pétrole africain. Et c'est justement consciente de son rang dans cette concurrence, qu'elle n'hésite pas à sortir le chéquier, avec comme principe d'action, le financement « d'énormes projets d'infrastructures pour s'acquitter des bonnes volontés des élites dirigeantes, quand ces projets ne sont pas, tout simplement, financés par des préachats

---

954 Voir V. PAONE, « L'influence de la Chine en Afrique. Une alternative au post-colonialisme ? », p. 312, sur : http://www.afri-ct.org

955 C. ALDEN, D. LARGE, R. S. De OLIVEIRA, « Chine-Afrique: facteur et résultante de la dynamique mondiale», *Afrique contemporaine*, n°228, 2008/4, p. 121

956 M. BEURET, S. MICHEL, « La Chine a-t-elle un plan pour l'Afrique ? », *Afrique contemporaine*, n°228, *op.cit*., p. 55

957 *Ibidem*. Par ailleurs, d'autres pays comme Le Congo-Brazzaville, le Gabon, le Congo-Kinshasa n'échappent pas à cet appétit chinois pour ce qui est du pétrole et autres matières premières africains. Le premier a bénéficié de crédits chinois pour son barrage d'Imboulou. Le second pays riche en pétrole, en bois, en minerai de fer, a droit à tant d'égards. Quant au Congo-Kinshasa, les 8,8 milliards d'euros promis en septembre 2007 attestent que certains minerais ont, aux yeux de Pékin, autant d'importance que le pétrole.

de pétrole »[958]. En termes plus clairs, l'État chinois avance à chaque fois en brandissant, d'une main, ses compagnies pétrolières, et de l'autre, sa banque d'import export, l'Eximbank[959] of China, pour financer les infrastructures. Pour ce faire, la stratégie du « paquet ficelé » (ou package deals) constitue la logique suivie par les Chinois : celui qui signe avec une major chinoise du pétrole peut se voir gratifié, au besoin, d'un pont, d'un stade, d'une coopération agricole ou d'un nouvel hôpital, ou tout en même temps[960].

Comme nous l'avons déjà signifié, le pétrole ne représente pas la seule matière première en Afrique intéressant la Chine. Le continent renferme beaucoup d'autres ressources naturelles (comme le bois, les minerais, les pierres précieuses et le coton) dont la Chine a besoin pour alimenter son expansion économique. Et si nous pouvons affirmer que des moyens économiques sont déployés pour assurer ces échanges entre les deux continents, nous verrons que des relations politiques y concourent aussi. Cependant, la question qui se pose est celle du gain de l'Afrique dans ces échanges. Ce nouveau partenariat peut-il davantage bénéficier à l'Afrique que la présence européenne ?

Il est indiscutable, même si la Chine se présente comme un pays du Sud, et que les autorités chinoises rappellent constamment qu'elles jouent d'égal à égal avec les pays africains, que la structure des échanges commerciaux sino-africains a une caractéristique Nord-Sud. La Chine importe des matières premières, et exporte des produits manufacturés[961]. Mais l'élément positif, c'est que ce soudain besoin des économies des pays émergents, dont la Chine, fait monter les prix des matières premières. Et le commerce Chine-Afrique, depuis l'an 2000, est en balance favorable pour l'Afrique. Les pays africains doivent donc tirer les leçons de l'échec qu'ils ont connu avec les préférences commerciales accordées par les États européens. Ils doivent, pour ce faire, accumuler des capitaux pour se développer en variant leurs sources de revenus.

L'intérêt commercial de la Chine pour l'Afrique ne se limite pas à l'approvisionnement des industries chinoises en matières premières en provenance de l'Afrique. Le continent doit, par ailleurs, constituer un marché pour l'écoulement des produits chinois.

---

[958] *Ibidem*.
[959] *Ibidem*. Fondée en 1994 et impliquée dans plusieurs centaines de projets sur le continent africain, l'Eximbank est une banque publique chinoise. Ses activités principales sont les crédits à l'exportation, les garanties internationales, les prêts pour les projets de construction et d'investissement à l'étranger et les lignes de crédit officielles. Ses opérations sont plus importantes que ses homologues américaines, japonaises ou britanniques.
[960] *Ibidem.*
[961] M. MEIDAN, « Le pétrole et la Chine-Afrique : plus qu'une relation commerciale », *Afrique contemporaine*, n°228, *op.cit.*, p. 95

2) L'Afrique constitue un véritable débouché pour les entreprises chinoises

Le continent noir, en plus d'être pour la Chine un véritable réservoir de matières premières comme les hydrocarbures et les minerais indispensables à sa croissance économique, constitue un débouché commercial pour sa puissante industrie manufacturière. En effet, la Chine mène en Afrique, comme sur les autres continents, une guerre commerciale redoutable, où elle arrive facilement à éliminer ses principaux rivaux. Des vêtements aux moyens de déplacement, sans oublier les matériels agricoles ; les produits « Made in China » affluent sur le marché africain. Et il est inutile de préciser l'intérêt que portent ces 900 millions de consommateurs, dont le pouvoir d'achat ne permet plus l'acquisition des produits occidentaux et japonais, à ces produits chinois de consommation simple et bon marché.

De son côté, la Chine voit dans l'Afrique un marché lui permettant de tester ses produits industriels, et de les proposer à une clientèle moins exigeante[962]. Malgré l'intensification des échanges sino-africains, la Chine a encore des concurrents non moins redoutables sur le continent, et les principaux sont les États-Unis et l'Union européenne. En 2007, la part de la République Populaire de Chine dans les importations de l'Afrique s'établit à 10,1% contre 6,62% pour les États-Unis, et 38,5% pour l'Union européenne[963]. Ce qu'il y a ici lieu de noter, c'est la très forte progression qu'a enregistrée le commerce sino-africain. Ce dernier, en quatre ans (entre 2003 et 2007), a connu une hausse de 294%, ce qui évidemment suscite de nombreuses interrogations[964].

Cependant, le marché africain n'intéresse pas la Chine seulement pour évacuer les productions manufacturières. Une autre raison, aussi importante, justifie l'intérêt que porte la Chine au marché du continent. Cette autre raison n'est que la possibilité que donne l'Afrique à la Chine d'exporter sa main-d'œuvre. Depuis quelques années, la Chine fait face à un phénomène social qui n'est que l'une des conséquences de son modèle de croissance. L'équilibre social y est bouleversé par l'écart considérable de richesse entre les Côtes et le Centre du pays (la Chine rurale qui regorge de millions d'ouvriers, les

[962] F. LAFARGUE, « La Chine, une puissance africaine », *Perspectives chinoises*, 90, juillet-août 2005, mis en ligne le 27 avril 2007, consulté le 30 décembre 2012, sur : http://perspectiveschinoises.revues.org/900
[963] F. LAFARGUE, « La Chine en Afrique : une réalité à nuancer », 10 août 2009, sur : http://www.diploweb.com
[964] *Ibidem*.

mingong ou « sous-hommes »)[965]. Cette situation, source de révoltes[966], préoccupe sérieusement le gouvernement de Pékin, d'autant plus que bientôt, il n'y aura plus assez de travail en Chine.

Et l'une des solutions privilégiées par les autorités chinoises, en dehors bien sûr des violentes répressions policières, est l'encouragement à l'émigration. Ce mouvement est bien illustré dans ce slogan adopté par l'une des innombrables agences d'exportation de main-d'œuvre s'acquittant de cette tâche : « Travaillez à l'étranger, réalisez vos rêves »[967]. Dans ce contexte, « l'Afrique y est un peu présentée comme la Californie des pionniers Chinois, un rêve africain, par analogie au rêve américain »[968]. D'un côté, la Chine réalise un coup double, même si certains experts voient en cette opération une « recherche d'espace vital »[969]. En effet, en même temps qu'elle exporte des travailleurs (allégeant le nombre de sans-emplois), la Chine remporte des appels d'offres internationaux (ce qui est de nature à accroître ses performances économiques).

De leur côté, les pays africains doivent saisir l'opportunité que peuvent offrir ces vagues d'immigration. Ce sont des travailleurs expérimentés dans leurs domaines respectifs (agriculture, infrastructure…), qui bénéficient de soutien financier de leur État d'origine pour leur « investissement initial ainsi que pour leurs recherches de canaux de distribution »[970]. Même si ces travailleurs échappent souvent au contrôle du gouvernement chinois, cette situation peut s'avérer bénéfique pour l'Afrique.

Pour ce faire, le partenariat sino-africain doit mettre en place des politiques tendant à mieux encadrer ces immigrés chinois, afin que ces derniers soient plus respectueux des normes internationales concernant aussi bien l'environnement que les autres conditions de travail et de commerce. Ceci éviterait, entre autres, qu'ils s'attirent les sentiments xénophobes des populations locales.

---

[965] Dans les années 1990, une partie substantielle de la Chine côtière est entrée dans le monde développé, tandis que la Chine rurale est restée dans l'arriération. C'est cette Chine rurale qui a fourni des millions d'ouvriers (les *mingong*) nécessaires aux grands travaux d'infrastructures.
[966] Pierre HASKI, « Mon journal de Chine », 2005, blog de www.libération.fr
[967] M. BEURET, S. MICHEL, « La Chine a-t-elle un plan pour l'Afrique ? », *op.cit*., p. 58
[968] *Ibidem*.
[969] *Ibidem*.
[970] Propos de Li Ruogu, président de l'Eximbank of China, en septembre 2007. *Ibidem*.

B- Un renouveau économique pour le continent noir

Après avoir détaillé les opportunités de croissance qu'offre ce partenariat sino-africain pour le continent le moins développé au monde (1), nous essayerons néanmoins d'entrevoir les limites que comporte ce système de coopération (2).

1) Un partenariat porteur de croissance économique pour l'Afrique

L'Afrique, comme nous l'avons déjà étudié, connait beaucoup de difficultés qui entravent son développement économique. Ainsi, après plusieurs décennies de partenariat avec l'Occident, la lassitude de ce dernier face aux résultats insatisfaisants a entraîné l'abandon du continent.

C'est ainsi que la Chine conquiert une Afrique abandonnée par ses anciens partenaires, émergeant ainsi inéluctablement comme un acteur majeur. Cette nouvelle dynamique, il faut le reconnaître, présente une opportunité pour le développement de l'Afrique. En effet, l'engagement chinois en Afrique est susceptible d'éradiquer les maux dont souffrent bon nombre de pays d'Afrique, et qui entravent leur essor économique, comme entre autres, l'injection d'investissements, l'amélioration des infrastructures, l'ouverture de nouveaux marchés…

Ceci dit, nous n'ignorons pas les avantages que pourrait avoir une diversification des sources d'investissements étrangers. Le principal, c'est qu'une telle diversification débouche sur l'obtention de meilleures modalités de la part des bailleurs de fonds ou autres prêteurs. Notons que cette politique de diversification est explicitement poursuivie par des pays producteurs de pétrole, comme l'Angola et le Nigéria[971].

Les liens sino-africains conduisent donc la Chine à bâtir des pôles d'investissements sous formes de Zones de coopérations économiques[972] dans certains pays[973]. En somme,

---

[971] C. ALDEN, D. LARGE, R. S. De OLIVEIRA, « Chine-Afrique: facteur et résultante de la dynamique mondiale», *op.cit.*, p. 126

[972] Chaque Zone économique spéciale (ZES) implique trois parties : le promoteur chinois (responsable du développement industriel), le gouvernement africain hôte, et le gouvernement chinois. Voir : Tang XIAOYANG et Déborah BRÄUTIGAM, « Les implications politiques et économiques des zones de coopération économiques Chine-Afrique », novembre 2011, sur : http://www.ictsd.org

[973] *Ibidem*. Il existe six zones officielles de coopération Chine-Afrique, situées en Egypte, en Ethiopie, en Maurice, au Nigéria (deux zones) et en Zambie. Les domaines d'activités, les promoteurs et même la taille de ces zones varient considérablement d'un site à l'autre. Il n'existe pas un « modèle chinois » unique de ces zones de coopération d'outre-mer. Même constatation quant au contrôle de ces zones : les zones d'Ethiopie et de Maurice sont contrôlées à 100% par des intérêts chinois, tandis que les autres sont des

il s'agit de régions géographiques dans lesquelles les lois économiques sont plus libérales, c'est-à-dire plus avantageuses pour les entreprises que celles pratiquées dans le reste du pays. Le but principal est d'attirer les investissements étrangers, en mettant en place des mesures incitatives. Ces mesures peuvent être de nature fiscale, ou consister en des aides à l'installation.

Par ailleurs, la Chine n'hésite pas à investir, partout en Afrique, dans l'amélioration des infrastructures. Il est reconnu que les infrastructures de transport font lourdement défaut en Afrique, à tel point que toute aide dans ce sens sera toujours bien accueillie, aussi bien par les dirigeants que par les populations locales.

Signalons enfin que le plus important, à notre sens, des atouts de la coopération sino-africaine pour le développement du continent noir, constitue l'amélioration qu'elle pourra apporter sur le plan agricole. Ce domaine ayant toujours connu des résultats décevants, l'Afrique profitera de ces centres agricoles chinois subventionnés qui surgissent un peu partout sur le continent[974]. Déjà forts de l'expérience chinoise dans le domaine de l'assistance technique, ces centres agricoles utiliseront une main-d'œuvre chinoise qualifiée et expérimentée dans l'agriculture de masse qui fait défaut en Afrique. Plus encore, les populations locales s'initieront aux techniques chinoises et pourront, par ailleurs, utiliser des machines agricoles plus adaptées, mais surtout peu couteuses, tout ceci pour une meilleure productivité agricole.

Néanmoins, cette opportunité de croissance offerte à l'Afrique ne doit pas occulter les principales limites économiques que comporte cette coopération.

2) Les limites du partenariat économique sino-africain

En dépit de nombreux atouts affichés de la coopération Chine/Afrique, il nous est inimaginable de passer sous silence les risques qu'elle comporte, en particulier ceux qui pourront compromettre les chances de développement du continent noir.

La structure du commerce Chine/Afrique est textuellement calquée sur le vieux modèle Nord/Sud (La Chine important des matières premières africaines, et exportant des

projets conjoints, généralement en partenariat minoritaire avec les gouvernements locaux ou nationaux des pays africains concernés. Les participations locales vont de moins de 5% jusqu'à 40% selon les zones.

[974] C. ALDEN, D. LARGE, R. S. De OLIVEIRA, *op.cit.*, p. 127

produits manufacturés vers ce continent). Si le système semble fonctionner contrairement au commerce entre l'Afrique et l'Occident, c'est justement parce que les produits manufacturés en provenance de la Chine sont vendus à très bas prix. La balance commerciale est alors favorable à l'Afrique. Néanmoins, ceci suscite deux observations ou explications majeures :

- D'une part, il y a lieu de faire remarquer que si ces produits fabriqués dans les usines chinoises sont vendus à vil prix, et ici nous ne choquerons personne, c'est parce qu'ils sont pour leur grande majorité de qualité très douteuse. D'ailleurs, nous pouvons valablement affirmer que ce sont souvent des produits qui ne peuvent être vendus, ni sur le continent européen, et encore moins sur le sol américain. Les normes imposées sur les produits étrangers pour l'accès aux marchés américain et européen font que ne peuvent jamais y accéder ces produits qu'on retrouve finalement sur les marchés africains.

Deux produits similaires « Made in China » ne répondent pas toujours aux mêmes qualités selon qu'ils sont commercialisés ou sur le marché africain ou sur le marché occidental. Alors, dans cette hypothèse, l'Afrique serait-elle devenue un dépotoir pour la Chine qui s'en servirait pour évacuer ses produits non commercialisables en Occident ? Ou la Chine fabriquerait-elle exprès des produits en fonction des moyens (ou de la physionomie, si l'on nous permet le terme) de ses clients ?

Nous faisons quand même observer que cela fait plus d'une décennie que le Forum de la coopération sino-africaine est en place. Que ce ne serait plus le fait du hasard que les mêmes produits fabriqués en Chine soient, de bonne qualité s'ils sont destinés au marché occidental, et moins bonne si la destination n'est autre que l'Afrique. Mais loin d'insinuer que tous les produits chinois vendus en Afrique sont de mauvaise qualité, nous faisons juste remarquer que ce continent regorge plus de ces produits aux qualités douteuses. Ce qui, pensons-nous, porte vraiment un coup au principe tant prôné de partenariat d'« égal à égal ».

- D'autre part, une autre raison qui explique ces prix extrêmement bas des produits chinois, c'est la main-d'œuvre utilisée. Ce n'est un secret pour personne qu'en Chine, elle est mal rémunérée. Malgré les multiples protestations, rien n'y fait, ni sur le plan interne en Chine, ni sur le plan international.

Le monde en général et l'Afrique en particulier doivent-ils continuer à profiter de l' « esclavage » pratiqué en Chine, juste pour améliorer leur pouvoir d'achat ? Ce silence n'est ni plus ni moins qu'une caution donnée à ce genre de méthode, et c'est d'autant plus inquiétant que le risque encouru est la propagation de cette méthode au-delà des frontières chinoises. Le cas échéant, l'Afrique sera mal lotie. En effet, contrairement aux pays occidentaux, l'Afrique n'a pas encore bien assis sa démocratie. Les organisations de la société civile ne sont pas aussi influentes comme en Occident. C'est ainsi qu'elle fera vraiment les frais de ce « capitalisme sauvage » qui est loin d'être synonyme de développement.

Pour finir, disons que ce commerce Chine/Afrique, quoique favorable (économiquement parlant) à l'Afrique, pourrait s'avérer désastreux pour le continent noir. Envisageons l'hypothèse où, du jour au lendemain, la Chine interrompt ou réduit considérablement ses commandes de matières premières à l'Afrique. Ainsi, après plus d'une décennie de commerce juteux, les pays qui n'auraient pas pris les précautions nécessaires en adoptant des politiques tendant à diversifier leurs économies, se retrouveraient dans la même et désastreuse situation qu'ils ont connue après la perte d'importance des préférences commerciales accordées par l'Union européenne.

Au regard de ce qui précède, nous pensons que sur un plan exclusivement économique, le partenariat sino-africain offre plus de chance pour une nette croissance économique de l'Afrique. L'Afrique a encore une fois l'opportunité d'amasser des capitaux, qui lui font tant défaut, pour se lancer dans la course au développement. Mais le développement ne reposant pas que, comme nous l'avons déjà signifié, sur des calculs économiques, qu'en est-il des autres domaines de la coopération ?

§2- Des relations politiques et diplomatiques exclusivement au service du commerce Chine/Afrique

Contrairement à la coopération économique, où nous avons manifesté notre optimisme quant aux buts poursuivis par le partenariat Chine/Afrique, nous serons malheureusement amenés à prendre notre distance pour ce qui est des relations politiques et diplomatiques instaurées.

C'est ainsi que nous analyserons ses particularités (A), avant de soutenir en quoi ceci est un projet voué à l'échec (B).

A- Les particularités du FOCCA sur le plan politique

Prenant le contre-pied des principes occidentaux de développement (1), le FOCCA se distingue également par la place qu'il réserve au principe du respect des droits de l'homme et des principes démocratiques (2).

1) Un partenariat aux antipodes des principes occidentaux de développement…

Depuis quelques années, le modèle proposé par le monde occidental pour soutenir le développement des pays pauvres marque le pas au profit de celui proposé par la Chine. Le « Consensus de Washington[975] » et le « Consensus de Pékin[976] » reposent sur les mêmes fondements, à savoir promotion de la stabilité, du développement et des réformes. Cependant, force est de constater que c'est plutôt l'ordre des priorités qui diffère. En effet, là où l'Occident place en premier lieu les réformes dont devraient découler le développement et la stabilité, Pékin donne la priorité à la stabilité, considérée comme un préalable au développement et, *in fine*, aux réformes[977]. En somme, nous pouvons dire que pendant des décennies, les États-Unis et leurs alliés occidentaux ont promu, entre autres, la privatisation, la libéralisation, la démocratie… ; des valeurs aujourd'hui remises en cause par le modèle prôné par la Chine qui se résume en l'autoritarisme, l'étatisme, le protectionnisme…[978].

Mais le paradoxe, faut-il le signaler, est que ce modèle doit en partie son triomphe à certaines grandes entreprises du monde occidental, car la « Chine demeure un marché extrêmement attractif pour les entreprises occidentales en quête de croissance. Chacun

[975] Inutile de rappeler ici que le Consensus de Washington représente la position occidentale qui a pour axes principaux : le libre-échange, la lutte contre la corruption, la transparence, les droits civiques et la démocratisation et surtout la défense des droits de l'homme.
[976] Le régime chinois a publié en 2006 un document qui rend compte de la philosophie de sa politique de coopération internationale. Cette politique de coopération se fonde sur l'égalité, la souveraineté et la non-ingérence. Voir : A. ZACHARIE « La Chine en Afrique : le pire est-il certain ? », *Imagine* 66, mars & avril 2008, sur : http://www.imagine-magazine.com
[977] M. LOITRON, « Développement : du "Consensus de Washington" au "Consensus de Pékin" ? », publié le 25 janvier 2007, sur : http://www.capafrique.org
[978] F. LENGLET, « Le Consensus de Pékin », publié le 15 avril 2010, sur : http://www.latribune.fr

reconnaît que ce sont les marchés émergents qui sortent le monde de la récession »[979]. Alors, « Consensus de Washington » ou « Consensus de Pékin », lequel convient le mieux au développement de l'Afrique ?

Nous avons, dans ces travaux, démontré en quoi le modèle occidental de développement n'est pas à appliquer à la lettre au continent africain. En effet, nous avons expliqué en quoi les réformes portant sur le respect des principes démocratiques et le respect des droits de l'homme doivent s'appliquer sans délais et conditions. Mais ceci n'est pas le cas de ceux portant sur les autres principes, tels le libre-échange et autres formes de libéralisation de l'économie.

Concernant par contre le « Consensus de Pékin », nous avons du mal à concevoir un tel ordre de priorité, c'est-à-dire la stabilité comme préalable à un quelconque développement avant les réformes. Le système a peut-être marché en Chine[980] (il n' ya peut-être pas de manifestations de paysans mécontents du système, et les autorités ne chercheraient pas à résoudre le problème en encourageant l'émigration), mais l'Afrique est différente. Même si des dictatures ont sévi pendant plusieurs décennies, les peuples africains ont déjà fait l'expérience d'une certaine forme de démocratie (au moment de la décolonisation), et donc aspirent à la liberté. Ils l'ont d'ailleurs démontré dans les années 1990, avec le « Vent de l'Est ».

Alors cette stabilité préalable à tout développement, comment la Chine compte-t-elle l'offrir à l'Afrique à travers ce partenariat? En équipant lourdement les forces de police qui continueraient à réprimer violemment des manifestations fondées sur des revendications plutôt légitimes émanant des populations ? Ou en armant les forces armées gouvernementales contre les multiples rebellions que connaissent déjà certains pays africains ou qui naîtront dans d'autres ?

Ce type de stabilité, cela fait une éternité que le continent en souffre, et on sait qu'il ne débouche jamais sur une paix durable. Il est plus que temps, pour les pays africains, d'instaurer un véritable dialogue entre les peuples et populations, afin de déboucher sur des situations politiques propices au véritable développement. Et le partenariat

[979] S. HALIMI, « Le Consensus de Pékin », *Le Monde diplomatique*, publié en février 2010, sur : http://www.monde-diplomatique.fr

[980] Nous serions curieux d'avoir plus d'éclaircissement sur ce qu'ils entendent par "stabilité" dans cet État où une implosion peut surgir du jour au lendemain.

politique entre la Chine et l'Afrique, tel que prévu par le « Consensus de Pékin », est loin d'offrir cette opportunité.

Cependant après tout, quand on pousse les analyses un peu plus loin, cette stabilité si chère aux autorités chinoises (et préalable à tout développement), n'est-elle pas plutôt pour garantir les sources d'approvisionnement en matières premières, et assurer le remboursement des dettes colossales consenties aux gouvernements africains ? En effet, la Chine entretient des liens, dans le cadre du FOCCA, avec des pays africains, sans distinction aucune en fonction du système politique en vigueur. Certains de ces États sont plus démocratiques que d'autres[981]. Autrement dit, ce sont des pays qui amorcent déjà le modèle chinois de développement à l'envers (les réformes démocratiques ont précédé la stabilité et le développement). Cependant, cela ne semble pas poser de problème au bon déroulement du partenariat sino-africain. Et c'est justement là que réside l'ambigüité du discours chinois. La stabilité prônée par la Chine ne constitue, en réalité, pas un préalable au développement, mais plutôt une garantie pour la pérennité du commerce Chine-Afrique.

Les populations africaines doivent, par ailleurs, rejeter ce modèle de développement qui marginalise les questions de respect des droits de l'homme.

2) … Et marginalisant de surcroit la question du respect des droits de l'homme et des principes démocratiques

S'il est vrai que la Chine s'est, depuis la période coloniale, intéressée à l'Afrique, force est de constater que cette dernière décennie a connu une intensification des relations sino-africaines.

C'est peut-être une coïncidence, mais nous savons tous que les manifestations de Tiananmen[982] avaient pris la forme d'un mouvement d'étudiants, d'intellectuels et d'ouvriers chinois, dénonçant la corruption, et demandant des réformes politiques et démocratiques. Les manifestations ont débuté en avril 1989, et se sont soldées, début juin 1989, par la victoire de la force. En effet, « dans la nuit du 3 au 4 juin 1989, après des semaines de manifestations, les chars de l'armée chinoise écrasent la révolte : le

[981] Des pays comme l'Afrique du Sud, le Sénégal, le Bénin, le Ghana, sont des pays qui ont certaine culture de démocratie avancée.
[982] Plus communément désignées par le terme « massacre de la place de Tiananmen »

gouvernement ordonne la répression, et donne l'autorisation aux militaires d'utiliser la force, afin de supprimer tout mouvement contestataire. L'écrasante victoire des forces chinoises sur les manifestants est maintenant connue sous le nom du massacre de la Place de Tiananmen »[983].

Avec cette montée de tensions internes en Chine, Beijing fut critiqué (et brièvement fui) par les puissances occidentales. Et ce n'est que lors de ses tentatives diplomatiques pour trouver des alliés, que la Chine se tourna vers les États africains[984]. De là, nous pouvons à suffisance affirmer que le continent africain n'a été déterminant pour la Chine qu'au moment où il s'était agi de trouver du soutien après avoir été au ban de la Communauté internationale.

C'est ainsi que les relations du forum de coopération Chine/Afrique constituent des interactions d'État à État, et les organisations de la société civile ne sont pas systématiquement incluses dans les comités[985]. Ceci méconnait gravement les évolutions récentes qu'a connues l'Afrique, et qui sont en quelque sorte rentrées dans les mœurs. Les peuples africains ont favorablement accueilli les principes occidentaux de démocratie et de respect des droits de l'homme, tels que contenus dans l'Accord de Cotonou, et force est de constater qu'ils tiennent à maintenir cet acquis, fut-il à l'heure actuelle, minime. Il est hors de question de faire marche arrière, et redonner pleins pouvoirs aux dirigeants. Une telle situation serait de nature à ramener des régimes dictatoriaux dont le continent a souffert depuis les indépendances.

Les Africains resteront vigilants et veilleront à ce que cette situation ne se produise. L'illustration est faite des derniers événements, aussi bien au Sénégal qu'au Ghana, où ces peuples, acquis aux causes démocratiques, suivent de près et veillent au respect de l'alternance démocratique. Au Sénégal en effet, on a pu voir l'union qui s'est constituée, au sein de l'opposition, contre le président WADE qui a voulu se maintenir au pouvoir, contrairement à ce que la Constitution prévoyait avant son accession. Par ailleurs, les soupçons de fraudes au Ghana (une première depuis l'avènement de la démocratie dans les années 1990), suite à l'élection de John Dramani Mahama en décembre 2012, ont failli révolter les populations.

---

983 P. CADIEUX, « Le massacre de la Place Tiananmen : un bilan encore partagé », *Perspective Monde*, publié le 22 février 2009, sur : http://www.perspective.usherbrooke.ca

984 Dr S. GRIMM, « Le forum sur la coopération sino-africain (FCSA) – Décisions politiques et fonctionnement », mai 2012, sur : http://www.ccs.org

985 *Ibidem*.

C'est justement le principal risque que comporte ce partenariat sino-africain, tel qu'il se présente. Les dirigeants actuels, aussi bien ceux issus d'une alternance démocratique que ceux qui ont résisté au vent démocratique, risquent de saisir l'opportunité pour se maintenir au pouvoir.

Le forum de coopération sino-africain renforce les rapports entre l'Afrique et la Chine dans plusieurs domaines dont l'économie, les investissements, le commerce, la coopération, les aides Sud-Sud, la politique... Ce dernier domaine, au regard de ce qui précède, porte les germes de l'insuccès de ce partenariat.

B- Le Forum sur la coopération sino-africaine : un projet politique non viable

Nous démontrerons ici en quoi le projet politique mis en place entre la Chine et les États africains aura du mal à connaître du succès. Ceci nous conduira à analyser cet amalgame qui fait que les relations diplomatiques servent essentiellement à sécuriser les approvisionnements énergétiques (1), ainsi que les aides consenties sans conditions par la Chine (2).

1) Des relations diplomatiques privilégiant essentiellement la sécurisation des approvisionnements chinois

Depuis 2003, et même si la Chine estime entretenir des liens privilégiés avec tous les pays d'Afrique, l'activité diplomatique a été particulièrement plus forte dans le secteur pétrolier. Des visites officielles chinoises ont ainsi accompagné la signature d'accords de collaboration dans de nombreux pays africains.

C'est ainsi qu'en 2006 et 2007, ces visites « ont contribué à la signature de nouveaux accords au Nigéria, en Angola, au Gabon,… et au Kenya, entre autres ». Des contrats d'exploitation ont aussi été signés, en 2006, avec la Guinée Équatoriale (après l'annonce par Hu Jintao de l'effacement de la dette du pays), ainsi qu'avec le Congo[986].

En définitive, entre avril 2006 et janvier 2008, les plus hauts dignitaires de l'État chinois ont effectué pas moins de six tournées africaines, visitant 31 pays. Ce sont ce ballet

[986] M. MEIDAN, « Le pétrole et la Chine-Afrique : plus qu'une relation commerciale », *op.cit.*, p. 99

incessant d'avions officiels, ces kilomètres de tapis rouges déroulés dans les aéroports africains que ponctue, tous les trois ans depuis 2000, une édition du « Forum de coopération Chine-Afrique »[987].

Somme toute, ces activités diplomatiques instituées par Pékin dans le cadre du Forum de coopération n'ont certainement d'autres buts que de sécuriser les approvisionnements chinois, surtout en pétrole, et éventuellement autres matières premières. Pour ce faire, les autorités chinoises n'ont d'autre choix que de soutenir les régimes en place. Qu'ils soient démocratiques ou non, l'essentiel se trouve dans le fait que la coopération mise en place avec le pays en question préserve l'intérêt chinois. C'est ainsi que, sur la même photo de famille du sommet Chine/Afrique, se côtoient aussi bien des hommes qui sont à la tête de régimes démocratiques, que d'autres qui dirigent des régimes qui le sont moins. La preuve, encore une fois, que la nature politique du pays importe peu.

Par ailleurs, contrairement aux apparences, le Forum sino-africain est loin d'être un ensemble de relations multilatérales entre la Chine et les États africains. C'est plutôt une somme de différentes coopérations bilatérales entre la Chine et ces différents États. C'est ainsi que la dynamique collective à l'échelle continentale peine à émerger, et la Chine préfère apparemment maintenir des relations bilatérales privilégiées avec des pays politiquement ou économiquement importants[988].

Dans ce schéma, il est difficile de mettre en place une politique globale de développement. Une telle politique est pourtant nécessaire, par exemple, pour ce qui concerne la maîtrise des flux migratoires. En effet, sur le continent africain, bon nombre de Chinois, essentiellement des commerçants, s'attirent les mécontentements des populations locales qui les accusent surtout de concurrence déloyale. Les prix pratiqués sur les produits chinois ne laissent aucune chance aux commerçants locaux, dans ces pays où le taux de chômage avoisine les 70%. Le secteur informel, qui pourtant a créé plus d'emplois aux jeunes, se voit ainsi touché par cette concurrence écrasante des commerçants en provenance de la Chine[989].

---

[987] M. BEURET, S. MICHEL, « La Chine a-t-elle un plan pour l'Afrique ? », *op.cit*., p. 51

[988] E. GUERIN, « Bailleurs émergents : où en est la Chine en Afrique ? », *Afrique contemporaine*, n°228, *op.cit*., p. 109

[989] D. DIOP, « La ruée des chinois vers l'Afrique : entre amour et désamour », p. 25, sur : http://www.cerium.ca

Il faut, néanmoins, rappeler que ce n'est pas seulement en Afrique que cette concurrence chinoise est décriée. Beaucoup de pays, et même occidentaux, font les frais du commerce de la Chine, car des secteurs entiers sont anéantis, provoquant ainsi des licenciements collectifs.

En Afrique, la situation est bien différente de celle de l'Europe. Les entrées sur le territoire ne comportant pas autant de restrictions qu'en Europe, l'affluence des commerçants chinois est plus considérable. Ainsi, cette absence de stratégie commune entre la Chine et les États africains quant à la situation des chinois en Afrique prend une allure "criminelle". Les affrontements entre Chinois et autochtones à Alger les 3 et 4 août 2009[990] d'une part, et les assassinats et délinquances à Dakar[991] d'autre part, sont entre autres comportements que les gouvernements pouvaient prévoir avec des politiques appropriées.

2) L'inconditionnalité des aides consenties par la Chine

La Chine clame très fort que le partenariat qu'elle instaure entre elle et les États africains est fondé sur des relations égalitaires. Dans son allocution prononcée à la cérémonie d'ouverture du forum sur la coopération sino-africaine à Beijing, le 10 octobre 2000, l'ex-président de la République populaire de Chine, Jiang Zemin déclarait : « aucun pays n'a le droit d'imposer aux autres son système social et son idéologie et encore moins, de les accuser à tort et à travers pour ce qui est de leurs affaires intérieures »[992].

La Chine soutient donc s'abstenir de toute intervention dans les affaires intérieures des pays africains. Elle s'abstiendrait, par ailleurs, d'imposer son système politique, social ou idéologique aux pays africains. Sans toutefois revenir sur nos développements antérieurs, nous disons que sur la base de ces principes de non-ingérence, les autorités chinoises sont amenées à accorder des aides aux pays africains, et ceci sans conditions. Les aides chinoises sont essentiellement composées de dons, de prêts sans intérêts et de prêts à taux préférentiel.

---

[990] *Ibid*., p. 18
[991] *Ibidem.*
[992] J. Zemin, « Pour une coopération sino-africaine plus solidaire à l'approche d'un siècle nouveau », le 10 octobre 2010, sur http://www.fmprc.gov.cn

Les dons et les prêts sans intérêts sont sous la tutelle du ministère du commerce (Mofcom) qui les organise. Les dons sont utilisés principalement pour aider les pays bénéficiaires à réaliser de petits projets sociaux (hôpitaux, écoles, logements à bas coût, adduction d'eau potable, etc.). Les prêts sans intérêts ne sont pas forcément remboursés, et les autorités chinoises estiment qu'environ 90% des dettes sont annulées. Les prêts à taux préférentiel sont généralement destinés aux projets industriels et d'infrastructures. Mêmes s'ils sont mis en œuvre par l'Export Import Bank of China (Eximbank), le gouvernement subventionne la différence entre le taux préférentiel et le taux de base de la banque centrale chinoise. Ces prêts, contrairement aux précédents, sont impérativement remboursés, et les banquiers de l'Eximbank sont particulièrement exigeants et vigilants quant à la rentabilité financière des projets financés. Pour ce faire, ils sont présents dès les premières étapes de la négociation desdits prêts[993].

Par ailleurs, le taux d'intérêt annuel et la période de remboursement varient en fonction des pays et des projets considérés. En moyenne, il s'agit de 2% sur dix ou quinze ans, sans période de grâce, et libellés en monnaie chinoise, yuans ou renminbis (RMB)[994].

Cependant, ces aides chinoises brillent aussi bien par leur opacité que par leur progression. En effet, les seuls chiffres connus avec certitude sont ceux inscrits au budget de l'État (dons, prêts sans intérêts, prêts à taux préférentiel). Mais aucune mention n'est faite de la ventilation géographique de ces derniers.

Concernant la progression par contre, tout ce qu'on peut dire, est qu'elle est vertigineuse. L'aide chinoise s'élevait à 235 millions USD en 1991, soit 1,68 milliards RMB. Elle passa à 1,05 milliard USD, soit 7,47 milliards RMB[995]. Mais lors du 5ème Forum de la coopération sino-africaine tenu en juillet 2012, le président Hu Jintao annonça que « son pays allait doubler ses crédits au continent africain, pour un total de 20 milliards de dollars…, afin de soutenir les infrastructures, l'agriculture, l'industrie manufacturière et le développement des PME »[996].

Ce qu'il y a lieu de retenir ici, c'est que la Chine accorde toutes ces aides sans, en contrepartie, exiger des conditions, fussent-elles politiques ou économiques. Autrement

[993] E. GUERIN, « Bailleurs émergents : où en est la Chine en Afrique ? », *op.cit*., p. 106
[994] *Ibidem*.
[995] *Ibid*., p. 107
[996] Voir : « La Chine double le montant de ses prêts en Afrique à 20 milliards de dollars », *Le Monde*, publié le 19 juillet 2012, sur : http://www.lemonde.fr

dit, la manière dont les affaires publiques sont gérées dans le pays concerné n'a aucune incidence sur l'octroi ou pas de l'aide. Ceci nous paraît présenter d'énormes risques de faillite des pays, surtout quand on connait l'état (et les différentes causes) de surendettement desdits pays. Quand bien même nous avons réprouvé la conditionnalité économique des institutions de Bretton Woods, nous pensons qu'il serait opportun, de la part de la Chine, d'exiger quelques garanties, surtout pour ce qui est de la gestion efficace de l'aide accordée[997]. Malheureusement, les principales garanties, que la Chine demande, reposent essentiellement sur le remboursement desdits prêts, autrement dit, l'acquisition de contrats d'exploitation de certaines ressources ou de concession de certaines infrastructures.

Nous ne pouvons pas clore le sujet sans analyser une situation concrète, où la coopération chinoise a eu un impact politique indéniable. Le cas du Togo nous permettra effectivement de rendre compte de cette influence de la Chine quant à la naissance et l'enracinement de la démocratie sur le continent.

SECTION II- LA CHINE-TOGO : L'ÉVOLUTION DU FONDEMENT POLITIQUE DE LA COOPÉRATION

La coopération sino-togolaise a récemment enregistré une profonde mutation quant à son fondement politique, ceci même si la stratégie des autorités des deux pays tend à faire croire que ce sont les raisons économiques qui priment. Notre analyse, dans cette section, portera sur les tenants et les aboutissants des deux phases de ce partenariat.

§1- La coopération sino-togolaise était initialement fondée sur le rejet du régime de Taiwan

La coopération continue (A) entre le Togo et la Chine a, à son actif, de multiples réalisations dans divers domaines (B). Comme nul ne peut l'ignorer, cette coopération était soumise à une condition que la Chine a d'ailleurs eu à soumettre à plusieurs autres

[997] Des principes ont, pour ce faire, été développés dans le cadre de l'Accord d'Accra sur l'efficacité de l'aide. Voir *Supra*

pays. Les futurs partenaires de la République populaire de Chine doivent avoir à rejeter le régime de Taiwan[998]. Ce que fit, bien sûr, le Togo.

A- Une coopération jamais interrompue

Après un bref aperçu de l'historique des relations sino-togolaises (1), nous aborderons les domaines qui ont toujours été concernés par cette coopération (2).

1) L'historique de la coopération sino-togolaise

Le Togo et la Chine ont commémoré, le 19 septembre 2012, le quarantième anniversaire de leur coopération[999]. En effet, contrairement à beaucoup de pays africains qui ont eu, à un moment, leurs relations avec la Chine interrompues[1000], la coopération Chine-Togo n'a pas connu de période de rupture.

En effet, cette coopération s'est établie en 1972, soit douze ans après l'indépendance du Togo, et cinq ans après l'instauration du régime autoritaire d'Eyadéma. Ce dernier avait alors posé le principe selon lequel « le Togo ne reconnait pas Taiwan qui fait partie intégrante du territoire chinois »[1001].

Pourtant, rien, à l'origine, ne laissait présager une telle concorde entre le régime d'Eyadéma (et son héritier) et le système politique chinois. En effet, la Chine s'est montrée, dès les années 1950, favorable aux mouvements de décolonisation sur le continent africain. C'est ainsi qu'elle apporta un soutien sans faille aux dirigeants comme Kwame N'Krumah du Ghana, Sékou Touré de la Guinée… qui, comme nous le savons, avaient des idéologies radicalement indépendantistes[1002].

---

[998] Pour plus de détails sur le conflit sino-taiwanais, voir : C-L. LABRECQUE, « Qu'en est-il du conflit sino-taiwanais ? », *Regard Critique*, sur : http://www.regardcritique.ulaval.ca

[999] Signalons que pour l'occasion, « ce sont quelques 80 000 timbres qui vont être mis en circulation au Togo pour commémorer les quarante ans de la coopération sino-togolaise. ». Par ailleurs, « ce seront également 3 500 autres timbres qui vont être émis avec les photos des deux chefs d'État se serrant la main ». Voir D. M. KOFFI, « Emission de 80 000 timbres postaux pour commémorer la coopération sino-togolaise », sur : http://www.afrik.com

[1000] En 1971 en effet, certains pays africains, dont la Côte d'Ivoire, le Cameroun, le Gabon, s'étaient prononcés contre l'éviction de Taiwan à l'ONU.

[1001] Voir : « Entre l'Union européenne et la Chine : Le cœur de Faure Gnassingbé balance », publié le 23 février 2006, p. 2, sur : http://www.togoforum.com

[1002] Elle a par ailleurs participé à la Conférence de Bandung, tenue en avril 1955, en Indonésie. Cette dernière réunit pour la première fois les représentants de vingt-neuf pays africains et asiatiques dont

Cette position, qui a été celle de la Chine pendant la décolonisation, marque si bien l'évidente incompatibilité existant entre les deux systèmes. Car en effet, à cette époque, celui qui deviendra le président à vie de la République togolaise était encore dans l'Armée française. Ainsi, sa mission était de lutter dans les rangs des forces impérialistes. Nous avons eu à retracer l'histoire de la prise du pouvoir au Togo par ce groupe de soldats démobilisés par la France, et dont l'intégration dans l'Armée togolaise a été rejetée par Sylvanus Olympio, père de l'indépendance togolaise. Gnassingbé Eyadéma fut donc à la tête de ce commando, et prit effectivement le pouvoir au Togo en 1967, grâce, nous pouvons le dire, à la France. Une situation qui a expliqué sa fidélité à la France et ses dirigeants quels qu'ils soient.

Même s'il y a eu une entente continue entre la Chine et le régime Eyadéma, ce dernier a toujours été l'un des présidents africains les plus proches de la France. Ce fut l'une des grandes figures de la Françafrique, ce qui lui a toujours valu des soutiens indéfectibles. Ceci dit, et conscient de sa dette envers la France, il n'a jamais eu à se tourner vers d'autres puissances pour affronter la crise qui secoua le pays depuis 1993 jusqu'à son décès en février 2005. Et pourtant, au temps fort de la crise, le Forum de la coopération sino-africaine était déjà en œuvre, et la Chine investissait déjà énormément en Afrique.

Par ailleurs, après son décès, le monde entier a eu l'occasion de voir comment ses amis ont soutenu et approuvé l'installation de son héritier dans le fauteuil présidentiel, conformément à "ses vœux". Ce fut en 2005, sous le deuxième mandat de Jacques Chirac dont le gouvernement jugea le scrutin présidentiel acceptable.

Nous voulons, au regard de ce qui précède, mettre en lumière ce double langage des autorités chinoises. Après avoir soutenu les mouvements anticoloniaux, elles se transforment aujourd'hui en alliées inconditionnelles des régimes proches ou installés par les anciennes puissances coloniales, comme le Togo[1003], où le partenariat s'étendait à presque tous les domaines.

Gamal Abdel Nasser (Egypte), Nehru (Inde), Zhou Enlai (Chine) qui furent les grands acteurs de cette rencontre. Ils y prirent position, entre autres, contre le colonialisme.

[1003] Hu Jintao faisait remarquer que « la coopération entre la Chine et le Togo a atteint des résultats remarquables dans les domaines politiques, économiques et des échanges commerciaux, mais aussi en matière culturelle, sanitaire et éducatif. Le Togo est devenu l'un des partenaires importants de la Chine en Afrique de l'ouest », voir, « Entre l'Union européenne et la Chine : le cœur de Faure Gnassingbé balance », *op.cit.*, p. 2

2) Les domaines de la coopération sino-togolaise

La coopération entre la Chine et le Togo a, depuis son établissement (œuvre de feu Gnassingbé Eyadéma et feu Mao Zedong), concerné des domaines aussi variés que le partenariat ACP-UE. Depuis quarante ans effectivement, les Chinois marquent leur présence dans presque tous les secteurs d'activité au Togo, notamment le commerce, les finances, l'enseignement supérieur, l'assainissement, l'aménagement du territoire, l'action sociale, l'agriculture, les infrastructures…

Dans le secteur de la santé par exemple, ce partenariat a consisté essentiellement en l'envoi de vagues successives d'équipes médicales, de la construction de deux hôpitaux, d'un centre de prévention et du traitement du paludisme et de dons divers en médicaments et équipements. Depuis des années en effet, des équipes médicales chinoises se succèdent au Togo dans deux importants hôpitaux, l'un dans la capitale dans le sud, et l'autre dans le nord du pays. Le but est de soutenir les efforts du gouvernement togolais pour les soins de santé accessibles pour tous. C'est ainsi, par exemple, que pendant près de deux ans, une mission médicale de onze personnes (qui a quitté le Togo en juillet 2005) a soigné au total 35 235 malades en consultations externes, fait 412 opérations chirurgicales et sauvé la vie de 118 personnes gravement malades[1004].

Dans le secteur agricole, les interventions de la Chine se sont traduites, entre autres, par des dons d'engrais, la mise en place d'un champ d'expérimentation de variétés de maïs et de riz, la construction du complexe sucrier d'Anié. Une assistance technique en expertise agronomique, ainsi que la construction d'un Centre pilote de techniques agricoles peuvent aussi être soulignées[1005].

Ces liens sino-togolais, qui n'ont cessé de se renforcer et s'enrichir au fil des années, ont aussi pu enregistrer la formation de cadres togolais dans de prestigieuses universités de la Chine, en particulier en médecine et en agronomie[1006]. De même, des fonctionnaires

[1004]« Entre l'Union européenne et la Chine : le cœur de Faure Gnassingbé balance », *op.cit.*, p. 3
[1005] Voir, « Chine-Togo : quatre décennies d'amitié sincère, de solidarité politique et économique », publié le 18 septembre 2012, sur : http://www.afriquinfos.com
[1006] Voir « Forum Chine-Afrique : les résultats obtenus dans la coopération sino-togolaise sont satisfaisants », publié le 21 octobre 2006, sur : http://www.focac.org

de divers départements ministériels bénéficient régulièrement de bourses d'études et de stages offerts par le gouvernement chinois[1007].

Sur le plan de la coopération économique et financière, les actions de la Chine à l'endroit du Togo, en vue de la relance du secteur de l'économie, ne doivent pas être occultées. Le ministre togolais des Affaires étrangères, M. Elliott OHIN, s'est félicité de ce que la Chine accorde chaque année au Togo une enveloppe d'environ 7 milliards de francs CFA sous formes de dons et de prêts sans intérêt. Il souligne, par ailleurs, que le Togo bénéficie également des dons et prêts à taux préférentiels de ce géant d'Asie, ainsi que des annulations de dettes. En mai 2012 par exemple, une dette s'élevant à 8,2 milliards de francs CFA a été annulée[1008].

Par ailleurs, nous pouvons noter, entre autres, la présence d'industries chinoises dans la Zone franche, ce qui est de nature à contribuer au développement de l'économie du pays. L'industrie pharmaceutique chinoise TONG MEI (TM), ainsi que beaucoup d'autres usines dans la Zone franche, contribuent à un véritable renouveau du paysage industriel togolais.

Mais il faut surtout signaler, et nous le verrons, que c'est depuis 2006, suite à la visite de Faure Gnassingbé[1009] en Chine, que le partenariat Chine-Togo s'est intensifié, au cœur de celui-ci, le développement économique, sanitaire, culturel et social. Situation qui accéléra la signature d'accords de coopération entre les deux pays portant justement sur des aides économiques[1010].

Ce partenariat entre la Chine et le Togo cherche, avant tout, à insister sur la réalisation des actions prioritaires pour le mieux-être de la population. Le président Togolais, Faure Gnassingbé, déclara d'ailleurs en 2000 qu' « à la lumière des besoins de nos populations, tous les domaines de notre coopération avec la Chine peuvent être renforcés et améliorés »[1011]. Ā elle seule, la Chine diversifie au Togo son influence dans autant de

[1007] Voir, Elliott Ohin, Discours du 20 juillet 2012, Forum sur la coopération sino-africaine, sur : http://www.republicoftogo.com
[1008] Voir, « Chine-Togo : quatre décennies d'amitié sincère, de solidarité politique et économique », *op.cit.*
[1009] Le président togolais Faure Gnassingbé avait pris part au sommet de Beijing.
[1010] Voir, « Le principe gagnant-gagnant au cœur de la coopération sino-africaine », Interview de l'économiste togolais Koffi SODOKIN, sur : http://french.news.cn
[1011] Voir « Forum Chine-Afrique : les résultats obtenus dans la coopération sino-togolaise sont satisfaisants », *op.cit.*

domaines que l'Union européenne toute entière[1012]. Il va sans dire que la concurrence entre ces deux géants mondiaux était bien engagée[1013] depuis des décennies, même si le régime Eyadéma a toujours eu un penchant pour les acteurs occidentaux.

La coopération Chine-Togo, comme nous le verrons plus loin, a généré une multitude de réalisations qui se sont présentées, aux yeux des principaux acteurs, comme indispensables dans le cadre de certains objectifs.

B- Les réalisations chinoises au Togo

Les réalisations chinoises au Togo, aussi importantes que variées, ont porté sur tous les domaines de la coopération. Les autorités chinoises ne ménagent pas les moyens dans le jeu de la concurrence.

1) Les réalisations dans les différents secteurs de production

La première chose qui vient à l'esprit de la plupart des Togolais, quand on évoque les réalisations chinoises dans le pays, est incontestablement le stade de Kégué. C'est le « premier véritable grand stade du pays »[1014], multifonctionnel (possédant une piste d'athlétisme)[1015], situé à Lomé et inauguré en 2000 par le Général Gnassingbé Eyadéma. Dans le domaine des infrastructures toujours, la ville de Kara a vu s'ériger, en plus de l'hôpital chinois, le Palais des congrès. C'est cet édifice qui a justement accueilli la célébration du quarantième anniversaire de la coopération sino-togolaise[1016].

Par ailleurs, le 24 avril 2006 à Lomé, le président togolais Faure Gnassingbé a personnellement présidé la cérémonie d'inauguration d'un nouveau palais de la

[1012] Même sur le plan militaire, certaines interrogations s'étaient soulevées quant aux réelles intentions du régime après les multiples voyages de Kpatcha Gnassingbé destinés à renforcer les relations dans ce domaine. Voir : « La première fausse note de l'après Ouaga : Faure Gnassingbé prépare une guerre qui ne dit pas son nom… », *Forum de la Semaine*, n°182 du 22 août 2006, sur : http://www.icilome.com

[1013] Dans ce cadre, le Ministre togolais de l'économie et des finances, M. Adji O. Ayassor affirmait : « Même si aujourd'hui l'occident critique, je le comprends. La Chine est en train de mener une guerre pour attirer la sympathie des pays africains. C'est de bonne guerre que l'occident s'inquiète et je ne pense pas que ce soit une très mauvaise chose pour l'Afrique ». Voir, « La Chine apporte à l'Afrique l'argent qui lui fait défaut », publié le 17 avril 2011, sur : http://www.afriquechine.net

[1014] « Entre l'Union européenne et la Chine : le cœur de Faure Gnassingbé balance », *op.cit.*, p. 3

[1015] Des événements culturels sont mêmes organisés dans le stade, notamment des concerts

[1016] Voir, « 40ème anniversaire des relations diplomatiques entre la Chine et le Togo… », 20 septembre 2012, sur : http://www.tvt.tg. En effet on pouvait y lire que la troupe artistique et culturelle de Shanghai a émerveillé le public de Kara.

présidence. D'une architecture conçue par Beijing Institut of Architectural Design (BIAD), les travaux de cet ouvrage ont démarré en avril 2004 (pour s'achever en février 2006), alors que feu Eyadéma Gnassingbé avait posé la première pierre le 7 novembre 2003. L'ambassadeur de Chine au Togo, Zhang Shixian, a relevé que le projet de ce palais "constitue l'un des plus grands projets de coopération réalisés entre la Chine et le Togo". Il a, par ailleurs, souligné qu'il est le fruit de travail laborieux de tous les Chinois et Togolais. Il salua ainsi la "cristallisation de l'amitié et de l'intelligence" des peuples des deux pays[1017].

Dans le même ordre, d'autres projets sont annoncés dont, notamment, la construction du nouveau palais de l'Assemblée nationale, dont les plans d'exécution sont soumis pour avis à la partie togolaise[1018].

Par ailleurs, en vue d'améliorer les conditions de vie des populations, et leur offrir, par voie de conséquence, l'accès à l'eau potable, deux cents forages ont été construits dans la partie nord du pays, et la réalisation de cent forages est en projet au bénéfice de la région maritime[1019].

Les infrastructures de transport n'ont pas été ignorées par la coopération chinoise au Togo. On peut déjà souligner l'expertise et l'assistance chinoises suite aux inondations de 2009. En effet, les ponts de Togblékopé, Lilikopé et Amakpapé, qui ont été détruits lors de ces inondations, sont de nouveau opérationnels pour le bien-être des populations[1020]. Plusieurs chantiers sont en cours de réalisations, notamment l'extension de l'aéroport international de Lomé, les voies de contournements de la ville de Lomé, de la faille d'Alédjo et des monts Défalé dans le nord du pays[1021]. Ces derniers ouvrages faciliteraient les déplacements et transports dans le nord du pays et vers les pays enclavés comme le Burkina Faso, le Niger… Indirectement, ils entraîneront la croissance des activités du Port autonome de Lomé qui sert d'ouverture au commerce international de ces pays enclavés. Il faut bien noter que les voies existantes à ce jour sont très accidentées, et de surcroît mal entretenues.

[1017] Voir, « Le président Faure inaugure le palais présidentiel construit avec l'aide de la Chine », publié le 25 avril 2006, sur : http://bj.china-embassy.org
[1018] Voir, « Chine-Togo : quatre décennies d'amitié sincère, de solidarité politique et économique », *op.cit.*
[1019] *Ibidem.*
[1020] Voir, Elliott Ohin, Discours du 20 juillet 2012, Forum sur la coopération sino-africaine, *op.cit.*
[1021] Voir, « Chine-Togo : quatre décennies d'amitié… », *op.cit.*

Il faudrait rappeler ici qu'avec la reprise de la coopération de l'Union européenne avec le Togo, ce dernier a bénéficié de crédits dont l'essentiel est utilisé, en ce moment, pour construire des routes dans la ville de Lomé et environs. Ainsi, depuis 2008, c'est toute la ville de Lomé qui est en chantier car, à côté de ces travaux financés par l'Europe, existent ceux financés et exécutés par la coopération chinoise. C'est dire que la concurrence entre la Chine et l'Union européenne bat son plein dans ce petit pays.

Cependant, si nous pouvons avoir déjà une idée de ce qui est prévu par la coopération Union européenne-Togo, programmes indicatifs nationaux et régionaux aidant, il est difficile de toujours savoir à l'avance ce qui est prévu dans le cadre de la coopération sino-togolaise. Néanmoins, nous allons essayer de voir, sans être exhaustif, quelques actions de la Chine qui doivent s'inscrire dans un proche avenir.

2) Quelques perspectives à court terme

« Nous avons installé notre base au Togo parce que c'est un pays de paix qui offre un climat propice pour les affaires. Nous avons actuellement un entrepôt où l'on peut stocker trente-six véhicules neufs que nous renouvelons très régulièrement en fonction de la demande. Impossible d'être en rupture de stock, quel que soit le volume de la commande que nous recevons »[1022].

Ces mots de Yuan Li, directeur général de Sinocar, traduisent l'espoir que met ce dernier dans le commerce d'automobiles avec le Togo. En effet, Sinocar est la première société spécialisée dans la vente de véhicules chinois, et son implantation au Togo s'inscrit dans le cadre des « très bonnes relations politiques et économiques entre Beijing et Lomé… »[1023].

Mais si on s'accorde à reconnaître que les bonnes relations politiques et économiques ne peuvent pas, à elles seules, justifier l'implantation d'une aussi grande société, nous devons évoquer les éventuels atouts que présente le Togo pour une telle implantation. En effet, le pays bénéficie d'une situation géographique qui en fait une sorte de plaque tournante pour le commerce dans la sous-région. Disposant d'un port en eaux

[1022] Voir, « Togo- La Chine est en train de s'imposer », publié le 22 mars 2011, sur : http://www.afriquechine.net
[1023] *Ibidem.*

profondes, il est plus aisé, à partir du Togo, de commercer avec les autres pays de la sous-région, notamment le Burkina-Faso, le Niger, le Ghana, le Bénin et même le Tchad. C'est ainsi que ces marques chinoises, les Hover 4X4, les pickup Wingle 4X4, les Socool, les Florid et les mini Golden Cup, encore peu connues dans la région, sont commercialisées, non seulement à Lomé, mais aussi à Accra, Ouagadougou, Cotonou…[1024]. Pour atteindre son objectif, celui d'en faire des véhicules populaires (à l'instar de ses motos) dans un proche avenir, la Chine propose les meilleurs prix, afin de concurrencer l'Europe, le Japon, la Corée. Par ailleurs, l'autre stratégie est que les pièces détachées doivent aussi être plus abordables.

Pour notre part, nous pensons que l'essentiel, pour mener une meilleure bataille commerciale dans le domaine de la vente d'automobiles, demeure dans les questions de l'accessibilité des pièces détachées et les possibilités d'une prompte réparation en cas de panne. Combien de véhicules restent immobilisés en Afrique pour défaut de pièces ou défaut de techniciens d'entretien ? Et là-dessus, la stratégie chinoise est sur le point de découvrir la meilleure recette, puisque le directeur de Sinocar envisage d'installer son entreprise en zone franche, et d'y construire une chaîne d'assemblage de certains véhicules.

La confiance du même chef d'entreprise dans la capacité de l'économie togolaise à se redresser l'amène à monter, en parallèle, une usine textile. En effet, la BBI Groupe est spécialisée dans la fabrication d'uniformes pour l'armée, les services publics ou les compagnies de sécurité (treillis, chaussures, casquettes, insignes, badges, boutons spéciaux…). Elle habille 90% des employés des sociétés de sécurité privée à Lomé. C'est en outre le cas de près de 10 000 soldats des Forces armées togolaises (FAT).

Cette usine emploie 70 salariés et travaille à l'export en Afrique[1025]. Le mot d'ordre de cette usine est, comme l'explique l'entrepreneur chinois, "la compétitivité" : « Nous utilisons une main-d'œuvre moins chère, nous nous devons d'être compétitifs tout en proposant qualité et rapidité d'exécution… »[1026].

Là, nous retrouvons le modèle qui a fait le succès de la Chine : une main-d'œuvre "moins chère", associée à la qualité et rapidité d'exécution. C'est l'exploitation à la chinoise qui

[1024] *Ibidem.*
[1025] *Ibidem.* L'armée tchadienne a d'ailleurs récemment passé une commande auprès de ladite usine.
[1026] *Ibidem.*

débarque au Togo. Nous pensons qu'un salarié à qui on impose aussi bien l'exigence de la qualité que celle de la rapidité d'exécution, doit pouvoir percevoir ce qu'il mérite en rémunération. Sauf qu'ici, l'entrepreneur chinois oublie de préciser que la main-d'œuvre n'est pas seulement moins chère, mais plutôt généralement rémunérée par des salaires extrêmement insignifiants. Autrement dit, on abuse d'une population qui se retrouve, après une crise politico-économique, dans l'indigence totale.

Nous ne pouvons finir cette rubrique sans préciser qu'à partir de 2013, « … 95% des marchandises togolaises exportées en Chine sont exemptées des droits de douane »[1027]. Cette exonération des droits de douanes qu'accorde la Chine aux marchandises togolaises a été annoncée par l'ambassadeur de Chine au Togo, Wang Zuofeng, à l'occasion de la célébration du 40ème anniversaire de l'établissement des relations diplomatiques entre la Chine et le Togo. Cette mesure, qui vient renforcer plusieurs autres facilités accordées par la Chine aux produits togolais, intervient dans un contexte où le volume des échanges commerciaux entre les deux pays s'est nettement amélioré en quarante ans de coopération. En effet, de 10 millions de dollars en 1972, le volume des échanges commerciaux entre les deux pays a progressé pour atteindre près de 2 milliards en 2011.

Une seule interrogation nous vient à l'esprit : s'il doit revenir aux ambassadeurs d'annoncer des mesures aussi importantes aux pays dans lesquels ils sont accrédités, ceci alors que la Chine prétend entretenir des relations multilatérales avec les pays africains dans le cadre du Forum de coopération, ce dernier n'est-il réellement pas plutôt une addition de différentes relations bilatérales ? Chaque pays africain étant considéré différemment, et les règles ne s'appliquant pas partout de la même façon.

Néanmoins, force est de reconnaître que la politique togolaise, notamment envers la Chine, a connu une autre trajectoire, ou bien une évolution quant à son fondement, à partir de 2006.

[1027] Voir, « Togo : 95% des marchandises togolaises exemptes de droits de douane en Chine à partir de 2013 », publié le 20 septembre 2012, sur : http://www.afriqueinfos.com

§2- Le changement de cap politique dans la coopération Chine/Togo

Ã la veille de son voyage pour la Chine, à l'invitation de son homologue chinois Hu Jintao dans le cadre du 3ème Forum de coopération Chine-Afrique (tenu en novembre 2006), le Président togolais déclarait qu'il s'agit, dans une large mesure, d'une coopération désintéressée, dépouillée de "visée politique ou mercantile sauvage"[1028].

Nous nous permettons de douter, bien sûr, de la sincérité de cette affirmation, surtout que l'attitude à l'époque participait d'une stratégie politique bien déterminée.

A- L'intensification de la coopération Chine/Togo et la quête d'une légitimité du régime togolais

C'est donc en 2006, et cela n'a échappé à personne, que la coopération entre la Chine et le Togo franchit un autre cap. Autrefois basée seulement sur la reconnaissance par le Togo d'une seule Chine, par négation du gouvernement de Taiwan, la coopération entre les deux pays tend à octroyer une certaine légitimité au régime contesté du Togo. L'une des conséquences consista à rendre les sanctions européennes inefficaces.

1) Un constat évident

Plusieurs mois après sa victoire contestée lors de l'élection présidentielle anticipée d'avril 2005, le nouveau président togolais entretenait, certes, de bonnes relations avec les autres pays d'Afrique. Cependant, il souffrait de la non-reconnaissance de plusieurs autres pays partenaires, surtout occidentaux. En effet, Faure Gnassingbé devient le président de la République togolaise à l'issue des élections anticipées d'avril 2005. Inutile de rappeler que cette victoire a toujours été contestée par la classe politique togolaise qui dénonça des fraudes massives.

Du côté des partenaires occidentaux, seuls les dirigeants français avaient officiellement reconnu la victoire du fils du défunt "ami". Mais la véritable question, au-delà de la reconnaissance française, se posait quant à la reprise de la coopération de l'Union européenne. Et là-dessus, il n'y avait pas d'ambiguïté possible, car les partenaires européens n'étaient pas disposés à reprendre la coopération si des efforts substantiels

[1028] Voir, « Sommet Chine-Afrique : départ du président togolais Faure Gnassingbé », publié le 31 octobre 2006, sur : http://www.french.focacsummit.org

n'étaient pas réalisés dans le domaine du respect des droits de l'homme et des principes démocratiques.

De son côté, le gouvernement togolais était loin d'être naïf. Il était conscient que s'il concédait au peuple togolais toutes ces libertés, cela équivaudrait à la fin du régime ; ce qui était inenvisageable. Au Togo en effet, les dirigeants ont visiblement le sentiment d'avoir une épée de Damoclès au-dessus de la tête, et que leur seul salut passe par le maintien de leur parti au pouvoir. Ceci, de notre point de vue, peut avoir deux explications possibles.

D'une part, ces dirigeants seraient vraiment conscients des torts qu'ils ont causés au peuple en général et quelques togolais en particulier, à tel point qu'ils réalisent que les risques de règlements de compte ne peuvent jamais être écartés.

D'autre part, et de notre point de vue nous en faisons une vérité, les opposants politiques n'ont pas eu à insister sur la nécessité d'une véritable réconciliation. Des messages de haine et d'intolérance ont un peu fusé de tous les côtés (aussi bien du côté des militants du parti au pouvoir que de ceux des partis d'opposition), sans que ces responsables politiques prennent la peine de jouer franchement l'apaisement.

Nous pensons que des comportements haineux émanant des populations auraient dû amener les politiciens, de tous bords, à s'unir avant tout contre ce fléau qu'est la haine, et qui ne profitera à personne. L'une des missions des partis politiques n'est-elle pas l'éducation de la masse ? Pourquoi ne pouvait-on pas expliquer aux populations que, contrairement à ce qu'elles pensent, la démocratie n'est pas synonyme de guerre civile ? La situation semblait profiter à certains, à tel point qu'il fut une époque où chaque période électorale était assimilée à une période de conflit ethnique. L'intolérance a pris le pas sur la réconciliation, et dans cette situation, force est de constater que les dirigeants cherchent à s'accrocher au pouvoir afin de s'assurer une certaine sécurité. Rappelons que depuis Eyadéma, l'armée détient toujours le pouvoir politique au Togo, et ce fut cette armée qui installa le fils en avril 2005, après une première tentative avortée au lendemain du décès du père.

Confronté donc à l'intransigeance de l'Union européenne quant au respect des droits de l'homme et autres principes démocratiques, le régime de Lomé a cherché à faire le jeu du harcèlement politique. C'est ainsi qu' « *entamer aujourd'hui des visites d'État vers les*

pays orientaux en tournant le dos aux alliés classiques occidentaux participe d'une fine stratégie de harcèlement par laquelle le régime illégitime de Lomé II veut signifier à ses alliés occidentaux qu'ils ont tout intérêt à légitimer son pouvoir politique usurpé de façon sanglante et anti-légaliste, au risque de perdre leur place au soleil au détriment des Chinois, des Saoudiens, des Iraniens, des Indiens et des Pakistanais dont la propension économique et la détermination politique donnent aujourd'hui des trouilles bleues dans les milieux économiques et politiques occidentaux »[1029].

Les relations entre le Togo et la Chine, cette dernière menant une concurrence acharnée contre les occidentaux, ont dès lors été intensifiées. Et cette manière de gouverner n'est pas la plus ingénieuse qui soit. On ne doit pas faire le choix de ses partenaires (en concurrence) en fonction des intérêts personnels, mais plutôt en fonction de ceux collectifs. Pour une démocratie naissante comme le Togo, le choix de la Chine comme partenaire politique est le pire qui puisse exister[1030], surtout à l'heure où les messages à véhiculer doivent être ceux de la réconciliation, la tolérance…

Qu'est-ce que la Chine a à offrir au Togo dans ce partenariat politique ? L'importation des massacres, exécutions sommaires et tortures « made in China » ? Les répressions politiques aveugles au nom de la « pensée politique unique » ?

S'il est évident que le Togo n'a pas besoin de ces entraves à l'enracinement de la démocratie, cette politique de harcèlement, mise en œuvre par le régime de Lomé, a vraisemblablement produit ses effets du côté de l'Union européenne.

2) Une politique mettant l'Union européenne au pied du mur

La politique chinoise de l'Afrique, débutée en 2000 avec le Forum de la coopération Chine-Afrique, a connu l'adhésion de beaucoup de dirigeants africains qui ont appris à se défaire d'un partenaire trop exigent qu'est l'Union européenne. Et le Togo ne fut pas une exception.

En effet, il est plus qu'évident que le rapprochement du président togolais Faure Essozimna Gnassingbé et de son gouvernement avec la Chine fut une véritable cause de

[1029] Voir, K. FOLIKPO, « Faure Essozimna Gnassingbé en Chine : une visite qui veut faire d'une pierre 4 coups et lance un défi suicidaire aux Forces patriotiques constructives », sur : http://www.infostogo.de
[1030] Même si économiquement ce choix comporte certaines opportunités.

la disparition du dernier espoir de voir naître véritablement la démocratie dans ce pays. Ce mouvement démocratique commença donc dans les années 1990, avec un peuple déterminé à en finir avec un régime autoritaire qui sévit depuis les années 1960. Cependant, ces mouvements populaires s'étaient progressivement éteints, à mesure que le régime et les militaires le soutenant perpétraient des coups de force à l'endroit de la population.

C'est alors, le plus souvent, impuissante que cette population assiste aux multiples élections qui se sont toujours soldées par les victoires déclarées du parti au pouvoir. Elle s'en remettait toujours à l'Union européenne. Cette dernière, par le biais de ses observateurs déployés dans le pays à chaque scrutin, constatait les irrégularités et prenait ou prolongeait les sanctions à l'encontre du régime.

Tous les espoirs des populations togolaises, en vue d'une véritable alternance démocratique au Togo, étaient mis dans les sanctions économiques prononcées par l'Europe. D'ailleurs, l'opposant historique Gilchrist Olympio, fils du premier président togolais Sylvanus Olympio (père de l'indépendance), ne ménageait aucun effort, afin de rendre compte des agissements du régime auprès des Nations européennes. Son principal objectif était que ces États européens partenaires se fassent une idée de l'intransigeance du régime Eyadema, afin que des pressions soient continuellement mises sur le pouvoir au Togo. Il est donc évident que la lutte pour la démocratie au Togo, commencée en 1990 par le peuple togolais, sera poursuivie à travers ses sanctions économiques par l'Union européenne. Le peuple, affaibli et affamé, n'avait plus les moyens pour affronter ce régime qui l'a eu à l'usure.

Cependant, ce fut donc illusoire d'avoir cru que l'Union européenne avait les moyens du renversement de ce régime par ses seules sanctions économiques. Il y a, certes, des idéaux communs à l'Union européenne et aux peuples africains, à savoir le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et surtout l'amorce d'un franc développement. Néanmoins, existent d'autres intérêts (essentiellement économiques) qui ne sont pourtant pas au fond partagés. Et sur ces points, la Chine faisait sa percée depuis l'année 2000, dans le cadre du forum de la coopération sino-africaine. Le dilemme était alors posé pour l'Union européenne. Elle avait l'obligation de faire le choix entre la préservation de ses intérêts économiques, ou la poursuite des idéaux partagés avec les peuples africains. Soutenir le système en place et ne pas abandonner le terrain à

la Chine ? Ou plutôt mener le combat démocratique avec les populations, au risque d'essuyer des pertes économiques ?

Nous pensons, somme toute, que les partenaires européens, dès l'année 2000, ne pronostiquaient pas une telle durée de vie au partenariat sino-africain, encore moins, cette ampleur qu'il a connue. La Chine a eu à surprendre le monde entier au fil de cette coopération. Tellement le monde occidental n'a rien vu venir, qu'il n'a pas eu le temps de s'y préparer. Aucune stratégie n'a été mise en place pour contrecarrer les activités chinoises en Afrique.

Et à l'instar des populations, l'Union européenne s'est aussi affaiblie. Pour s'en convaincre, il suffit de voir avec quelle détermination l'Europe a renouvelé les sanctions contre le régime d'Eyadéma en 1998 ; détermination qui contraste avec la facilité avec laquelle la coopération a progressivement repris dès 2006 pour être complète début 2008.

Le régime autoritaire togolais a aussi eu raison de l'Union européenne après en avoir fini avec le peuple togolais. Même si tout a été mis en œuvre pour amener les togolais à croire que la coopération a repris parce que les conditions fixées par l'Europe étaient satisfaites par le régime, il est clair que tout cela n'aura été qu'une mise en scène bien orchestrée.

Tout avait commencé quand, s'étant rendu compte de la stratégie chinoise, l'Union européenne a fait prendre les vingt-deux engagements au régime togolais en 2004. Le président Eyadéma n'a visiblement d'ailleurs jamais eu l'intention de les appliquer. L'Union européenne a par la suite revu sa position, conditionnant la reprise à la bonne tenue des élections législatives ; alors qu'au départ c'était l'élection présidentielle qui a toujours été contestée.

Cependant, les élections législatives de 2007 avaient été organisées dans des conditions telles que la victoire de l'opposition était improbable. La classe politique togolaise n'a pas été unanime quant à l'issue du scrutin, mais la résignation était de la partie.

Cette procédure de reprise de la coopération n'aura donc été qu'une mise en scène opérée par l'Union européenne et le régime Gnassingbé face à des opposants politiques impuissants, qui avaient plutôt intérêt à jouer le jeu pour éviter une mort politique.

D'ailleurs, l'opposant historique, Gilchrist Olympio, a été amené à se rallier au régime, et mener par la suite une lutte contre ses anciens collaborateurs demeurés dans l'opposition, car refusant la dictature des Gnassingbé.

B- Les conséquences de l'évolution de la coopération sino-togolaise

Il serait absolument faux de prétendre que ce rapprochement idéologique du régime politique togolais de la Chine pendant la crise qu'a traversée le pays n'a pas eu de conséquences. Si économiquement il a évité au pays de sombrer dans le chaos, sur le plan socio-politique par contre, le recul démocratique est avéré (1), ce qui n'a pas manqué de susciter une nouvelle mobilisation populaire (2).

1) Quant à l'enracinement de la démocratie

Depuis les années 1990, le Togo, par la voix des politiques et journalistes, est dénommé « pays en voie de démocratisation ». Ce fut, à l'époque d'ailleurs, le cas de la plupart des pays africains qui furent touchés par le « Vent de l'Est ».

Ainsi, certains pays ont été plus réceptifs au nouveau système politique que d'autres. Des pays comme le Ghana, le Bénin, le Sénégal… furent les bons élèves, tandis que d'autres, à l'instar du Togo du Général Eyadéma, avaient tout le mal à asseoir un système qui *in fine* pourrait consacrer leur départ du pouvoir.

La véritable question que nous nous posons est celle-ci : une décennie après le début de ce mouvement de démocratisation, où en est le Togo ? Est-ce toujours un pays en voie de démocratisation ? Un pays en voie de démocratisation avancée ? Où un pays où la démocratie s'est réellement enracinée ? Une analyse de la situation du pays s'impose.

En effet, quinze années de sanctions économiques de l'Union européenne ont été essentiellement justifiées par un déficit démocratique. Ainsi, pour rétablir la coopération, l'Union européenne a estimé que des avancées considérables ont été réalisées sur ce plan. Il est vrai que le pouvoir togolais a eu à engager des réformes, notamment au sein de la justice, sur le plan de la liberté de la presse ; et aussi former des gouvernements de large union réunissant en leur sein des ministres issus aussi bien de l'opposition que de la mouvance présidentielle.

Nous reconnaissons que l'indépendance de la justice et la liberté de la presse participent, nous en convenons, au bon fonctionnement de la démocratie. Cependant, elles demeurent insuffisantes pour soutenir que la démocratie s'est enracinée, surtout en l'absence d'élections claires et transparentes, organisées aussi bien au niveau national que local.

Après les élections législatives de 2007 en effet, le Togo a bénéficié de la reprise de la coopération, avec la promesse d'organiser dans de brefs délais des élections locales. Si ces dernières n'ont toujours pas été organisées à ce jour, force est de constater qu'entre-temps, des présidentielles en mars 2010 n'ont pas manqué de susciter les vives contestations de la part de l'opposition, qui accusa encore le camp présidentiel de fraudes massives.

De tous les éléments constitutifs de la démocratie, nous considérons que ce sont les élections qui témoignent le mieux de sa bonne marche. D'une part, elles créent la possibilité d'une alternance, ce qui offre la possibilité au peuple de sanctionner par le vote, les dirigeants qui manquent à leurs promesses, ou qui auront été défaillants durant leur mandat. Bref, c'est la garantie qu'un élu exercera ses fonctions au mieux des intérêts de ses électeurs.

D'autre part, elles assurent un meilleur partage des responsabilités du pays. Le problème est, en Afrique, que les pouvoirs ont toujours été centralisés, ce qui amène les dirigeants à embrasser un large domaine de compétence. Une situation qui n'est naturellement pas de nature à donner plus d'efficacité aux actions menées, en l'occurrence sur un plan local. Beaucoup de localités, en dehors de la capitale et quelques autres grandes villes, se retrouvent souvent marginalisées par une politique incapable de prendre en compte l'ensemble des préoccupations nationales.

C'est fort de ce constat que nous pouvons observer qu'au Togo, la démocratie ne s'est pas enracinée, et que l'Union européenne se méprît quand elle a pu constater des avancées ayant abouti à la reprise de la coopération. Et même "ces avancées" franchement réalisées, à savoir la réforme de la justice et la liberté de la presse consacrée, nous avons pu voir ce qui en a été fait par la suite. Aujourd'hui, les détentions politiques n'ont pas cessé. Et par ailleurs, les journalistes doivent toujours braver les forces de l'ordre pour couvrir des manifestations populaires, au péril de leur vie.

Cependant, si ce rapprochement du pouvoir togolais de la Chine fut la cause de l'échec des revendications démocratiques, il n'a pas empêché la remobilisation d'un peuple qui fut autrefois affaibli.

2) Une mobilisation plus active de la société civile

Les sanctions économiques prises par l'Union européenne à l'encontre du pouvoir togolais ont échoué. Cet échec, même si les principaux acteurs de la vie politique au Togo ont voulu faire croire le contraire, est manifeste. Il est, comme nous l'avons souligné, essentiellement dû à la politique menée, en 2006, par le gouvernement togolais qui consista à se rapprocher de la Chine, afin d'exercer en retour une certaine pression à l'encontre de l'Union européenne.

Si cette stratégie du gouvernement togolais, pensons-nous, a été payante pour le pouvoir, c'est aussi parce qu'à cette époque, le peuple observait une certaine résignation. Cette dernière était due au fait que ce peuple togolais avait mis tous ses espoirs dans les sanctions économiques de l'Union européenne. Autrement dit, une erreur commise par la classe politique qui a pu croire que la seule pression venant de l'Europe aurait pu faire fléchir le pouvoir politique togolais. Ceci étant, nous pensons que si les sanctions européennes avaient été accompagnées, sur le plan interne, de pressions populaires, le dénouement de la crise togolaise aurait pris une autre forme, plus démocratique.

Nous pouvons ici soutenir, en tout état de cause, que la classe politique togolaise partage la même analyse, puisqu'au lendemain des élections présidentielles de mars 2010, soit deux ans environ après la reprise de la coopération, elle a repris le mouvement de contestations populaires. Le Collectif « sauvons le Togo » (CST) et le Front républicain pour l'alternance et le changement (FRAC) sont des regroupements d'acteurs non étatiques et de partis politiques qui ont mis en place une autre forme de lutte en vue d'éradiquer l'autoritarisme qui caractérise le pouvoir politique au Togo. Il compte, par ailleurs dans ses rangs, aussi bien des membres issus de l'opposition traditionnelle que ceux qui ont rejoint cette mouvance après avoir été collaborateurs du parti au pouvoir.

La nouvelle formule de lutte consiste en l'organisation périodique de marches, suivies de « sit-in », dans les rues de la capitale, afin d'exercer une constante pression sur le

pouvoir togolais. Le mouvement a connu, faut-il l'avouer, un franc succès, car il a été bien accueilli par les populations de la capitale. Cependant, il est en passe de s'étendre dans les autres villes du pays, et ce malgré les tentatives d'intimidations venant du pouvoir et des forces de l'ordre. On ne peut qu'en conclure que le peuple est de nouveau mobilisé pour faire opposition à tout ce qui peut être interprété comme une tentative de perpétuation du régime autoritaire qui dirige le pays depuis plus de quarante ans.

Ceci cautionne notre analyse quant à l'utopie contenue dans la coopération politique sino-africaine. L'Afrique a déjà fait son choix du modèle politique qui doit succéder aux régimes d'avant les années 1990. Même si ce choix tarde à être effectif, il est évident que ce n'est qu'une question de temps. D'autres pays sont déjà sur la voie, et il ne reste qu'à leur emboiter le pas. Le modèle politique chinois est à proscrire au Togo et sur tout le continent, car s'il est vrai qu'un saut doit être fait pour les pays africains quant au système politique, il faudra à tout prix que ce dernier soit en avant, et non le contraire.

Pour conclure ce chapitre, nous pouvons dire qu'il se pourrait bien que la Chine cherche à offrir, dans le cadre du Forum sur la coopération Chine/Afrique, une opportunité aux pays africains, afin d'assurer leur développement. Après plusieurs années de partenariat avec les pays occidentaux, cette nouvelle opportunité chinoise pourrait être, sait-on jamais, la voie qui mène au développement. Cependant, le Forum de coopération sino-africaine, tel qu'il est élaboré, pourrait permettre, certes, un décollage économique. Mais d'autres obstacles subsistent pour espérer l'amorce d'un réel développement à l'image des puissances occidentales. Ces obstacles sont politiques. Ainsi, si l'Afrique pourrait toujours s'inspirer du modèle économique chinois, force est de constater que le modèle politique occidental doit être privilégié.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

Il ressort de nos investigations que si le partenariat ACP-UE a suffisamment d'institutions chargées de la mission de développement qu'elles exécutent de façon louable, d'autres acteurs interviennent sur le même terrain. Ce sont des États dans le cadre des relations bilatérales, et des organisations interétatiques dans celui des relations multilatérales, et les intérêts divergent toujours d'un État à un autre. Néanmoins, cette divergence n'a jamais constitué et ne doit pas constituer une cause pour se refuser de s'entendre sur ce qui doit être légitime, ou plutôt ce qui doit effectivement écarter tout obstacle au bien-être et au développement des pays pauvres concernés. Ceci est l'objectif poursuivi par l'aide au développement dont le Comité d'aide au développement s'emploie, depuis 1961, à mesurer, avec une attention particulière, la part des ressources fournie par le secteur public des pays riches[1031].

En effet, les pays donateurs sont invités à contribuer à hauteur de 1% de leurs revenus dans le cadre de l'APD, à savoir 0,7% de fonds publics (taux fixé par les Nations Unies) et 0,3% d'investissements privés. Cependant, les années 1980, et encore plus 1990, marquées par une forte mondialisation, ont connu une forte hausse de l'investissement privé. Ceci n'est pas sans conséquences sur le développement, puisque les secteurs concernés par l'investissement privé ne sont pas nécessairement les biens publics. C'est ainsi qu'à la suite de la Conférence de Monterrey de 2002, les pays donateurs ont pris l'engagement de relancer l'aide publique au développement, en valorisant le taux de revenu national consacré à l'aide qui est pourtant tombé à 0,2% au tournant des années 2000[1032].

L'extrême pauvreté qui sévit aujourd'hui sur le continent africain n'épargne pas le monde occidental, car tant que des solutions durables aussi bien politiques qu'économiques ne seront pas trouvées, les réfugiés économiques ne baisseront jamais les bras. Ils sont déjà promis à une mort certaine dans leur pays, alors pourquoi ne pas tenter d'y échapper en gagnant les côtes occidentales au risque de leur vie ?

[1031] Voir : « Aide publique au développement : définition et champ couvert », OCDE, sur : http://www.oecd.org

[1032] Même si la crise mondiale de 2007 a ré-ouvert une période difficile pour l'APE, de nouveaux outils innovants ont aussi vu le jour dans ce sens telle la taxe sur les billets d'avion, les partenariats publics-privés sur la santé. Voir « Aide au développement. Définition et enjeux », *Revue Techniques financières et développement*, n°109, *op.cit.*

Et du côté de la Chine, même si les côtes ne sont pas prises d'assaut par les néo conquérants africains, il n'en demeure pas moins qu'un sentiment d'hostilité se développera envers les expatriés sur le continent. Les ressortissants chinois ne manqueront pas d'être pointés du doigt pour tout agissement anormal de leur gouvernement.

Partant de ce constat, il est évident que nul n'a intérêt que le sous-développement se pérennise en Afrique, et c'est pourquoi tous les efforts doivent être déployés dans ce sens. Les dirigeants africains doivent être soutenus dans leurs efforts d'instaurer et de consolider la bonne gouvernance, ainsi que dans ceux de mettre en place de réels programmes de développement économique, après discussion avec les acteurs non étatiques. La coopération interétatique, qu'elle soit amicale ou officielle, qu'elle soit politique ou économique, doit être dénuée de tout caractère inhumain, et doit contribuer à un réel rapprochement des peuples. Les intérêts personnels affairistes ne doivent pas guider les relations où seront en cause les ressources publiques.

Il est indéniable que le système du libre-échange instaure une certaine forme de compétition entre les États, et non plus seulement, comme cela a toujours été le cas, entre les grandes puissances. En effet, l'exemple des pays émergents, comme l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud… démontre que tout pays peut toujours, par le travail et l'adoption de politiques économiques cohérentes, prétendre à un certain niveau élevé de développement. La sommité n'est plus seulement réservée aux grandes Nations telles que les USA, le Japon, la Russie, le Canada et autres pays européens.

Cependant, d'une part, cette compétition doit se dérouler de la manière la plus pacifique qui soit, et d'autre part, le continent sous-développé doit encore moins constituer un terrain de bataille armée pour des gains économiques au profit desdites puissances.

Ā des milliers de kilomètres, la politique menée par Michail Gorbatchev en Union des Républiques Socialistes Soviétiques (URSS) aura, au Togo, entraîné toutes les formes de répercussions possibles. D'une part, elle a généré des mouvements politiques internes, en ce sens qu'elle a permis au peuple togolais de se lever, après plus de deux décennies de régime autoritaire, pour réclamer la fin du régime militaire malgré l'opposition de ce dernier. D'autre part, elle fut à la base de multiples démarches internationales à l'endroit de ce pays, certaines consistant en des soutiens apportés au régime, et d'autres consistant en des désapprobations envers ce dernier.

§1- Le bilan de la situation

L'insertion des principes démocratiques, de respect des droits de l'homme et de l'État de droit dans le partenariat ACP-UE, après de multiples tentatives émanant de quelques États européens, a finalement pu être effective au lendemain de l'éclatement de l'URSS, et surtout après la chute du Mur de Berlin. Les systèmes à parti unique, aussi bien en Afrique qu'ailleurs qui devaient, d'une manière ou d'une autre, leur existence à la bipolarisation du monde, n'ont pas eu le temps de repenser une nouvelle stratégie pour leur survie qu'ils ont été pris de court par leurs peuples respectifs pendant longtemps opprimés, et partant assoiffés de liberté.

De son côté, l'Europe saisit aussi l'opportunité pour revoir son système de politique de coopération, en comblant le vide contenu dans ses textes fondateurs quant à la coopération politique. Tout fut mis en place pour qu'il soit mis fin aux régimes autoritaires sévissant dans le monde, et qui constituent des obstacles à tout développement franc et durable.

C'est ainsi qu'au Bénin (République Populaire du Bénin à l'époque), l'activité de l'Europe, plus précisément celle de la France, a été plus qu'efficace. Le régime de Mathieu KÉRÉKOU, aussi dictatorial que communiste, cède dès les années 1990, au profit du démocrate Nicéphore SOGLO.

Néanmoins, il faut avouer que c'est vraisemblablement l'adoption du système communiste, quelques années plus tôt par M. KÉRÉKOU au Bénin, qui précipita sa chute. Ainsi, contrairement aux autres dirigeants africains francophones, le président béninois a fait les frais de la « nouvelle politique de la France » prônée à Baule en 1990 par François MITTERRAND, où il promettait une aide au développement plus accrue aux États qui prennent des initiatives démocratiques, et une aide plus timide aux autres gouvernements.

L'aide publique au développement à destination des pays ACP débuta, rappelons-le, avec le Traité de Rome en 1957 et la création du premier FED l'année d'après. Et jusqu'en 1990, cette aide est étendue à tous les secteurs économiques des États ACP, allant des dispositions commerciales à celles agricoles et sociales, en passant par une assistance technique et financière de toutes sortes. Les produits de base en provenance des pays ACP pouvaient, sans la condition de réciprocité, accéder au marché européen en franchise de douane. C'est ainsi que les préférences commerciales en faveur des pays ACP, même si elles ont été érodées au fil du temps, auraient pu constituer un véritable levier pour le développement de ces pays. Par ailleurs, des mécanismes financiers ont été mis en place pour soutenir ces Pays en cas de baisse des recettes d'exportation. Cependant, le Stabex et le Sysmin, pourtant destinés principalement à soutenir le commerce, n'ont pas toujours profité aux réels nécessiteux.

L'aide communautaire a donc, en outre, profité aux secteurs agricole et social. De colossaux moyens ont, à travers les multiples Conventions de Lomé, été consacrés à plusieurs sous-secteurs devant concourir à une meilleure productivité rurale. Le secteur social, particulièrement l'éducation et la santé publique, a aussi été au cœur de cette ventilation des fonds du FED.

Le secteur industriel a aussi bénéficié d'aides, surtout dans les domaines des transports et télécommunications, ainsi que dans les infrastructures urbaines. L'assistance financière est particulièrement destinée, entre autres, à financer des projets qui sont censés avoir des retombées économiques considérables, mais dont les pays concernés pouvaient difficilement assurer la mise en place.

Cependant, après des décennies d'un tel partenariat, les résultats n'ont pas été à la hauteur des attentes. Les pays ACP deviennent de plus en plus dépendants de l'aide internationale, ce qui est de nature à aggraver leur situation d'endettement. La pauvreté

ne recule guère, malgré la mobilisation de la Communauté internationale engagée dans la lutte contre cette dernière, et le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté dans ces pays s'alourdit.

Et pourtant, ces pays ACP sont pour la plupart des pays dont les dirigeants sont les plus nantis au monde. Les patrimoines financiers des présidents comme feu MOBUTU de l'ex-Zaïre ou feu EYADÉMA du Togo sont de loin plus importants que ceux de plusieurs dirigeants occidentaux. Ces richesses ne sont malheureusement pas réinvesties sur place, mais sont réparties un peu partout dans des banques étrangères, le plus souvent celles des pays développés, où ils disposent également de nombreux patrimoines immobiliers avec tout ce que cela suscite comme frais d'entretien. Ceci dénote ainsi la mauvaise gestion des affaires publiques, facteur qui, selon nous, est à la base de la situation de pauvreté rencontrée dans les pays ACP.

Les régimes autoritaires qui sévissent dans ces pays ont parallèlement organisé un système économique fondé sur la mauvaise gestion des ressources, la corruption…, ce qui est de nature à constituer de véritables obstacles à toute croissance. Les aides accordées par l'Europe à travers le FED n'ont pas toujours fait l'objet de la meilleure gestion possible, et la crainte des pays occidentaux de voir les pays ACP rejoindre le Bloc soviétique les a toujours amenés à cautionner implicitement l'existence de ces systèmes peu respectueux des règles de la bonne gouvernance économique.

C'est ainsi que l'opportunité offerte par la fin du monde bipolaire, si elle fut saisie par les peuples opprimés, a aussi trouvé un écho favorable auprès des pays occidentaux pourvoyeurs d'aides, en l'occurrence les pays de l'Union européenne. Ces derniers ne pouvaient donc s'empêcher de soutenir les peuples qui ont entamé la lutte pour les réformes démocratiques.

La Convention Lomé IV révisée a, pour la première fois, consacré la possibilité de prendre des sanctions à l'encontre d'États, ou plutôt de régimes réticents quant à l'adoption d'un système démocratique. Le Togo s'est donc malheureusement retrouvé dans cette situation, et des sanctions économiques ont été prises et confirmées par l'Union européenne à son encontre. Mais l'Accord de Cotonou a évolué sur ce point, en prônant, au-delà du système de sanctions mis en place par Lomé IV révisée, un dialogue politique, avec une priorité particulière à une approche plutôt positive.

Cependant, nous ne sommes pas sans savoir que lorsqu'on sanctionne (économiquement) un régime ou un gouvernement, c'est essentiellement le peuple qui en pâtit, et cela fut justement le cas au Togo. Le peuple togolais fut gravement touché par les sanctions économiques européennes qui ont affecté tous les secteurs de la vie économique et sociale. Même si certains avantages n'ont pas été suspendus, ainsi que certains projets qui ont suivi leur cours, de nombreuses aides ont été annulées ou reportées. Cette situation ne constitua ni plus ni moins qu'une erreur d'appréciation de la part de l'Union européenne, qui n'a pas su cibler les vrais responsables à punir. Les conséquences furent d'une extrême gravité pour le peuple qui a subi les effets de cette crise, aussi bien dans le domaine économique, que social.

Mais nous pensons, d'une part, que le Togo aurait dû, dès l'entrée en vigueur de l'Accord de Cotonou (et donc après une dizaine d'années de sanctions sans résultats), bénéficier du dispositif de ce dernier, et surtout des mesures positives qu'il prône. Autrement dit, les sanctions auraient dû être levées, pour permettre à l'Union européenne de se mettre en conformité avec le nouvel accord et opter, par voie de conséquence, pour l'approche positive.

D'autre part, vu l'intransigeance du régime en place, les sanctions auraient dû avoir un caractère plutôt personnel et non collectif. Nul n'ignore que les principaux responsables étaient des personnalités qui avaient l'habitude de voyager, aussi bien en Europe qu'ailleurs. Cependant, il n'a jamais été question d'une poursuite devant la Cour Pénale Internationale, eu égard aux multiples violations graves des droits de l'homme commises. Nous pensons que si une mise en garde de ce genre avait été émise à l'encontre des responsables politiques togolais, certains comportements répréhensibles auraient pu être évités par la suite.

Par ailleurs, la possibilité de renversement de régime ou de l'aide au renversement du régime n'est pas anodine. C'est ainsi que des événements récents confirment cette hypothèse, avec les cas libyens et Ivoiriens. Les régimes de M. KADHAFI et de L. GBAGBO ont été, respectivement en Libye et en Côte d'Ivoire, renversés par une aide apportée aux opposants de ces derniers. Cependant la nature de l'aide au renversement doit dépendre du choix du peuple, et dans les deux cas précédents, il s'était agi de luttes armées. Néanmoins, il peut aussi s'agir de mouvements pacifiques, et nous avons déjà

cité l'exemple béninois, où à l'époque M. KEREKOU avait été obligé de céder le pouvoir sous la pression de la France et d'autres pays développés.

Quoi qu'il en soit, le peuple ne doit pas avoir à souffrir de mesures prises à l'encontre d'un régime qui refuse de lui accorder sa liberté. Ce fut pourtant le cas au Togo, et la réalité en a donc été que le régime Eyadéma bénéficia de solides soutiens internationaux, qui visiblement avaient tout intérêt que ce régime perdure. C'est surement ce qui explique l'accession, après le décès du père, du fils Faure Gnassingbé, avec vraisemblablement l'appui d'une grande partie de la Communauté internationale. Et si ce dernier peut se vanter d'être le président de la reprise de la coopération, force est pourtant de constater que contrairement au constat auquel a été amenée l'Union européenne, la démocratie est encore loin de s'enraciner au Togo. Le respect des droits de l'homme, après quinze ans de suspension de la coopération, n'est pas encore entré dans les mœurs. Les forces de l'ordre n'ont pas reçu de formation nécessaire pour gérer des manifestations sans commettre de bavure[1033], et tout mouvement à l'encore du président de la République doit être violemment réprimé. Tout ceci montre à quel point la dictature militaire est enracinée au Togo, ceci malgré le dialogue politique tant prôné dans le cadre de l'Accord de Cotonou.

Par ailleurs néanmoins, cet accord ne se limite pas à cet aspect politique pourtant déterminant pour un développement durable dans les pays ACP en général et africains en particulier. En effet, il met en place un processus destiné à intégrer les pays ACP dans l'économie mondiale. Pour ce faire, ces derniers doivent collectivement, par sous-régions, conclure des Accords de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne. Ces APE doivent être conformes aux normes du système du commerce international. Ceci marque la fin de préférences commerciales qui ont toujours caractérisé le partenariat ACP-UE.

Cependant, nous pensons que le délai imparti pour la réalisation d'une telle ambition est trop court. En Afrique, les dirigeants ont surtout été, en grande partie, responsables de la pauvreté qui y sévit, par la corruption se trouvant au sommet des États. Ainsi, pour voir une réelle amélioration de la situation économique se mettre en place, il est évident que cette génération de dirigeants peu consciencieux de la destinée de leurs pays

[1033] Encore en mars 2013, lors de manifestations pacifiques de journalistes, les forces de l'ordre togolaises ont grièvement blessés un manifestant.

respectifs soit écartée, en faveur d'une nouvelle élite (plutôt civile que militaire), et intellectuellement mieux armée pour faire face aux défis actuels.

En outre, d'autres facteurs externes ne sont pas du tout de nature à faciliter le développement des pays africains, et ce en dépit des mesures prônées par l'Accord de Cotonou. C'est ainsi que, d'une part, le système de l'aide au développement dans son ensemble doit être revu et corrigé. L'endettement des pays ACP constitue un énorme obstacle à tout développement, en ce sens qu'il a, au nom de la dette, organisé une énorme fuite des ressources des pays sous-développés en direction des pays riches. Pourtant, ces richesses pourraient naturellement être utilisées pour des investissements qui devraient concourir à une réelle croissance.

Les questions géopolitiques, de leur côté, n'ont jamais été des atouts pour le développement de l'Afrique. Les grandes puissances font du continent le réservoir de matières premières, et n'hésitent souvent pas à faire parler les armes pour arriver à leur fin, au risque de générer d'irréparables conséquences, aussi bien économiques qu'autres (pertes de vies humaines, déplacements de populations,…).

Si les puissances occidentales se sont plus ou moins toujours livrées à ces activités, aujourd'hui, on assiste à une émergence spectaculaire de la Chine sur ce terrain. Elle marque sa présence et son influence dans les zones de conflit, où le pétrole est en jeu, et elle est aussi présente dans les autres régions, recherchant la moindre matière première afin d'approvisionner ses industries.

C'est le Forum de coopération Chine-Afrique (FOCCA) qui caractérise le cadre de son nouveau système de coopération avec les pays africains. Il fut initié dès le début des années 2000, à la suite d'une période où les puissances occidentales commençaient à se désintéresser de l'Afrique. En effet, avec la fin de la Guerre Froide, le continent africain ne présentait plus les mêmes intérêts, ni pour l'Europe (qui préférait se tourner vers les pays nouvellement libérés de l'influence soviétique), et encore moins pour les États Unis (dont l'intérêt pour le continent africain n'a d'ailleurs jamais été important). Et c'est ainsi que la Chine est venue conquérir un continent avec toutes les facilités possibles, sans avoir eu à mener une opération de charme. Le FOCCA met donc en place une coopération au développement, basée sur des principes se situant aux antipodes de ceux établis par les puissances occidentales classiques et surtout par l'Accord de Cotonou, en

l'occurrence, sur l'antériorité des réformes politiques dans la quête d'un développement durable.

Contrairement à la doctrine chinoise, nous pensons qu'il est indispensable d'asseoir une réelle démocratie, la consolider, pour espérer aboutir à un franc développement ; et la doctrine chinoise pèche en confondant développement et croissance économique. Et si justement nous n'avons pas d'énormes reproches à l'encontre des principes économiques développés dans le FOCCA, tel n'est pas le cas de la coopération politique instaurée. L'Afrique a une démocratie naissante qu'il faudra à tout prix consolider. Ceci veut dire que les méthodes chinoises de résolution des conflits ne sont plus les bienvenues sur le continent noir, car l'Afrique en a déjà fait la triste expérience pendant plus de deux décennies, et le résultat n'a pas été probant.

Pour ce faire, une mobilisation est donc nécessaire, aussi bien au niveau des acteurs internes, que des partenaires internationaux, en vue de la sauvegarde des maigres acquis démocratiques. D'une part, la société civile doit donc mener un combat sans relâche, pour préserver cet acquis, avec comme appui, entre autres, des juridictions régionales non moins actives, dont les décisions s'imposent aux différents États. La Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples, par exemple, complète et renforce les fonctions de la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples. Ses compétences s'étendent aux affaires concernant l'interprétation et l'application de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, du Protocole[1034], et tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'Homme ratifié par les États concernés[1035]. Des Cours de justice sous-régionales, tels le Tribunal de la Communauté de développement de l'Afrique Australe, la Cour de justice de la Communauté de l'Afrique de l'Est et la Cour de justice de la CEDEAO, sont souvent amenées à débouter les États africains dans des litiges qui leur sont soumis[1036].

D'autre part, même si aujourd'hui, sur le plan économique, elle perd du terrain au profit de la Chine, l'Europe doit revoir sa politique économique, afin de se montrer à la hauteur de l'ogre chinois, ce qui n'est pas impossible. Par ailleurs, l'Europe promeut des

[1034] Le Protocole relatif à la Charte, portant création d'une Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples.
[1035] Créée en 2006 par les pays africains, la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples est une Cour régionale qui siège à Arusha, en République-Unie de Tanzanie. Voir http://www.african-court.org
[1036] Le Togo en a déjà fait les frais, notamment dans les affaires de l'exclusion des neuf députés de l'ANC de l'Hémicycle togolais, et du complot contre la sureté intérieure de l'État.

principes (Démocratie, État de droit, respect des droits de l'homme) auxquels les peuples africains aspirent depuis plusieurs décennies, et ceci nous amène à soutenir que ce caractère inséparable des deux continents (Europe-Afrique) ne doit pas seulement concerner l'histoire passée, mais perdurer, même s'il est évident que ces principes ont du mal à s'implanter dans certains pays, à l'instar du Togo.

§2- Les perspectives à venir

Nous sommes, après nos analyses sur la situation socio-politique qui prévaut depuis deux décennies au Togo, en mesures d'affirmer que la conditionnalité politique mise en place par l'Union européenne a échoué. Cet échec, si nous en avons déjà étudié les causes probables, se manifeste au Togo par une absence de bonne gouvernance au sommet de l'État. Tout est organisé pour que l'alternance politique ne soit pas la règle dans la vie politique du pays, et cette fois-ci avec l'acceptation tacite de la Communauté internationale, dont l'Union européenne.

Le 25 juillet 2013, se sont déroulées les élections législatives destinées à renouveler l'Assemblée nationale issue des élections législatives d'octobre 2007 (ces dernières ont déterminé la décision de levée des sanctions économiques de l'Union européenne). Pour l'organisation de ces élections, aucun consensus n'a pu être relevé entre la sensibilité au pouvoir et l'opposition, en vue d'une meilleure organisation. Que ce soit, avant tout, sur la révision du code électoral discuté et adopté sans consensus en toute violation de l'Accord politique global, sur la composition des Commissions électorales nationale et locales, ou sur la révision des listes électorales, entre autres, le gouvernement et ses alliés se sont refusés à toute discussion sérieuse avec l'opposition. Et malgré les multiples appels de la Communauté internationale, pour prôner le dialogue, en vue de l'organisation d'élections apaisées, le gouvernement a, de façon unilatérale, procédé à une organisation du scrutin[1037].

Au regard de cette situation, nous sommes amenés à faire deux observations possibles, et dans l'un ou l'autre cas, la démocratie au Togo ne s'en sort pas confortée. Ainsi, nous pouvons, d'une part, affirmer que par cette absence de dialogue avec l'opposition dans

[1037] Après maintes revendications, la CENI a finalement procédé à une révision des listes électorales et plusieurs cas d'électeurs fictifs ont pu être relevés et supprimés pour ramener le nombre d'électeurs à 3.044. 000, pour 91 sièges à pourvoir.

l'organisation des élections législatives, le pouvoir togolais espérait un boycott des partis d'opposition. En effet, le pouvoir au Togo est absolument conscient de son impopularité, cette dernière due au fait, d'une part, que le peuple ne lui pardonne pas la situation économique et sociale catastrophique qui caractérise plus de quarante ans de système à parti unique. D'autre part, les Togolais ont soif d'alternance politique, et le pouvoir togolais ne semble pas en mesure de la mettre en place. Dans ces circonstances, un boycott de l'opposition est toujours bien accueilli du côté du pouvoir qui ne lésine pas sur les moyens pour l'y contraindre.

Notre deuxième observation, qui pourrait bien naturellement tenir d'un calcul politique de côté du pouvoir, est que cette absence de dialogue décrétée par le Groupe de la majorité présidentielle (GMP) et ses alliés permet, d'une certaine manière, de s'assurer de résultats favorables.

Mais ce que nous trouvons inacceptable somme toute, c'est que le gouvernement togolais aurait pu bénéficier des financements de l'Union européenne pour l'organisation de ces élections. Mais pour se soustraire aux conditions que cette dernière serait amenée à poser quant à l'organisation de ce scrutin, la dictature togolaise a organisé lesdites élections sur fonds propres, sans requérir le financement européen. Des fonds qui, rappelons-le, auraient pu couvrir d'autres nécessités[1038].

Il y a quelques années encore, avant la reprise de la coopération, c'est l'Union européenne qui, pour non respect de certaines conditions dans l'organisation du scrutin, renonçait au financement. Cette attitude du pouvoir togolais à faire échec à tout dialogue politique, au point de renoncer à tout financement de l'Union européenne, nous conforte dans nos analyses. La démocratie est loin d'être assise au Togo.

Rappelons que dans ce pays, les élections locales n'ont jamais été organisées, alors que les autorités en ont pris l'engagement, depuis 2007, année de la reprise de la coopération européenne. Ainsi, aussi bien sur le plan national que local, le pouvoir togolais a sous sa coupe toutes les autorités, du moins celles susceptibles d'intervenir dans le processus électoral. C'est ainsi qu'en 2010, lors de l'élection présidentielle, arguant une défaillance du système de transmission des résultats, les préfets ont défilés

[1038] Le pays accuse un énorme retard dans l'accomplissement des Objectifs du millénaire pour le développement.

les uns après les autres devant les membres de la CENI pour prétendre communiquer les résultats enregistrés dans leur préfecture.

Somme toute, cette nouvelle législature s'avère cruciale quant à l'avenir politique du régime. Des questions, telle que la limitation du mandat présidentielle[1039], sont en cours de discussion en vue de prochaines réformes constitutionnelles. Et c'est ainsi que le pouvoir a cherché à s'assurer la majorité nécessaire à la nouvelle Assemblée. Et sur les 91 sièges à pourvoir, le parti présidentiel recueille, sans surprise, 62.

Le pire, c'est que ce comportement anti démocratique dont fait preuve le pouvoir togolais ne semble pas trop indisposer la Communauté internationale. La CEDEAO, l'Union européenne et autres institutions internationales assistent impuissantes à cet exercice de force du pouvoir togolais.

Cependant, il n'y a pas lieu ici de plaider pour d'autres sanctions économiques contre le régime en place, mais plutôt envisager les voies et moyens pour amener les autorités togolaises à réaliser qu'est révolue l'époque de ce despotisme rétrograde. Parce qu'en tout état de cause, il est, certes, vrai que le peuple togolais en a payé et continue d'en payer un lourd tribut. C'est ce peuple, en effet, qui voit sa souveraineté confisquée depuis plusieurs décennies par un système monarchique qui ne dit pas son nom. Même si nous savons que le système monarchique n'est pas rétrograde en soi, au Togo, la différence c'est que le régime en place n'entend céder aucune parcelle du pouvoir, ni sur le plan national, et encore moins sur le plan local. C'est, par ailleurs, ce peuple qui se voit étouffé dans sa volonté de changement politique par des coups de force électoraux orchestrés par des éléments de l'armée, avec tout ce que cela entraine comme violations de droits de l'homme et nombreuses pertes de vies humaines. C'est aussi ce peuple qui, pourtant avec un sous-sol riches en matières premières pour une population très peu élevée, mais plutôt laborieuse, connait une situation économique et sociale des plus catastrophiques depuis des décennies.

Néanmoins, le pays peut exporter les conséquences de sa mauvaise gouvernance au-delà de ses frontières. Ā l'heure où le développement est envisagé de façon intégrée en Afrique et dans tous les États ACP, et surtout que les États doivent chercher à consolider

[1039] La question de l'article 59 de la Constitution togolaise n'a toujours pas encore trouvé d'issue définitive. Dans sa version originale, la Constitution de 1992 limitait à deux le mandat présidentiel. Mais pour se représenter et se faire réélire en 2003, le général EYADEMA a fait procéder à une modification par une Assemblée monocolore en faisant sauter la limitation. l

les maigres acquis démocratiques enregistrés, il ne serait pas opportun d'avoir un ou quelques pays qui restent réfractaires aux principes de bonne gouvernance politique et économique. Cela n'est pas de nature à augurer de probants résultats face aux défis surtout économiques qui attendent le continent africain. Dans la sous-région Ouest-Africaine, seuls le Togo et le Burkina Faso connaissent une situation politique particulière, à savoir une stabilité politique peu enviable. Deux systèmes politiques, l'un vieux de plus de quarante ans (le Togo), et l'autre de plus de vingt ans (le Burkina Faso). Mais ce dernier, à la différence du Togo, essaie tant bien que mal, sur le plan économique, de tirer son épingle du jeu. Les autres pays de la sous région, soit se cherchent à l'instar du Mali, de la Guinée…, soit connaissent, à l'instar du Bénin, du Ghana…, une jeune et dynamique démocratie qui ne reste qu'à être consolidée.

Si les pays de la sous région ont intérêt à ce que le Togo retrouve la bonne gouvernance, c'est surtout l'Union européenne qui doit être la mieux armée pour soutenir la société civile togolaise dans ce combat. Il est vrai que l'Europe traverse une crise économique bien sûr, mais aussi politique depuis quelques années ; ce qui, aux yeux de certains observateurs, n'est qu'une des conséquences d'un modèle obsolète. Mais nous pensons que l'Europe, vieux continent certes, n'a pas pour autant le plus obsolète des modèles, en tout cas pas plus obsolète que le modèle américain qui pourtant n'a pas l'air de périr. Elle a failli, à nos yeux, sombrer juste parce qu'elle s'est, à un moment, désintéressée de la vieille alliée qu'est l'Afrique. Mais dans tous les cas, elle est dotée d'un modèle socio-politique auquel aspirent les peuples africains. Et c'est ainsi qu'elle doit aujourd'hui faire face, non seulement à cette crise interne, mais aussi à la menace de la Chine en Afrique en général et au Togo en particulier.

Comme nous l'avons déjà souligné, il n'y pas lieu ici de prôner de nouvelles sanctions économiques contre les régimes hostiles aux principes démocratiques. L'Europe doit continuer, aussi bien au Togo qu'ailleurs, de soutenir les programmes économiques mis en place par les États et les efforts de ces derniers ; et condamner les actes politiques anti démocratiques[1040]. Mais en même temps, elle ne doit pas faillir quant au soutien à apporter à la société civile. Les peuples africains ont compris qu'il leur appartient de mener la lutte pour de réelles réformes politiques, et que le miracle ne viendra pas de l'extérieur.

[1040] Elle ne doit, par ailleurs, pas hésiter de menacer de poursuites les autorités susceptibles de violer les droits de l'homme et mettre ses menaces à exécution en cas d'entêtement de la part de ces derniers.

C'est dans cette perspective que l'Europe doit ainsi accentuer les efforts qu'elle a entamés, en menant un gigantesque travail avec cette société civile africaine, aussi bien sur le plan interne qu'externe car, comme nous l'avons déjà souligné dans ce travail, la diaspora constitue aussi une véritable force politique. Et cette dernière, si nous faisons une bonne analyse, se trouve plutôt, pour la plupart, en Occident et non en Orient.

La Chine a organisé son partenariat avec l'Afrique, et avec comme seuls interlocuteurs les dirigeants politiques qui, certes, détiennent les pouvoirs de décisions. En effet, ce sont eux qui peuvent, aujourd'hui, décider des modalités d'exploitation des ressources du continent tant convoitées par la Chine. Cependant, ce que semblent oublier les autorités chinoises est que la société civile constitue la clé de l'avenir africain. Ce sont pourtant des acteurs incontournables dans des pays, comme ceux africains, qui sont dans une certaine forme de transition démocratique.

Sans prétendre nous livrer à une étude exhaustive des différentes actions de la société civile au sein d'un État, nous pouvons avec certitude dire en quoi son rôle est primordial dans les domaines qui nous intéressent ici, à savoir la construction d'un État de droit et le respect des droits de l'homme. En effet, dans les pays en crise, « les sociétés civiles ont un rôle important à jouer en matière de construction de contre-pouvoirs, de lutte contre la corruption. Elles participent aux réformes nécessaires des services publics essentiels, tels que l'éducation et la santé, et veillent à l'utilisation transparente des fonds publics, en particulier ceux issus de l'exploitation, par l'État, des ressources naturelles du pays »[1041].

Mais il est vrai qu'aujourd'hui, existe encore en Afrique une société civile encore en construction, et donc dominée par une classe politique dirigeante plutôt forte. Mais c'est une erreur monumentale que commet la Chine de l'écarter du FOCCA. La classe politique actuelle s'en ira, et ce seront les sociétés civiles actuellement en mutation qui s'approprieront leur destinée et dicteront, par voie de conséquence, les règles à suivre en ce qui concerne la recherche d'un développement durable et les partenariats à privilégier.

Contrairement à la Chine (qui a su museler sa société civile), le monde entier commence à se rendre compte qu'un soutien aux efforts de développement (durable) dans les pays

[1041] AFD et CCFD-Terre Solidaire, « Le partenariat avec les sociétés civiles pour le développement », *Savoirs communs*, n°11, février 2011, p. 67, http://www.afd.fr

pauvres constitue un gage de stabilité politique, et surtout économique dans les pays développés. Mais paradoxalement, on n'assiste pas, en Europe et encore moins en France, à une vulgarisation des études sur le droit au développement, qui malheureusement constitue plutôt une sphère réservée en priorité aux politiques et quelques spécialistes du droit international. Pourtant, l'Europe a besoin de repenser sa politique de développement, en l'occurrence la stratégie de la reconquête du terrain perdu au profit de la Chine.

Pour ce faire, elle doit s'éloigner de cette stratégie qui consiste à diaboliser les méthodes chinoises qui, à notre sens, ne fait que faciliter les répliques de la Chine. En effet, le passé colonisateur de l'Europe rend la tâche moins ardue pour l'ogre asiatique. Cependant, c'est ce passé colonisateur que l'Europe peut mettre à profit pour remettre sa coopération avec l'Afrique sur les rails. Cette colonisation a fait que l'Afrique et l'Europe parlent aujourd'hui la même ou les mêmes langues, et ce critère linguistique n'est pas négligeable pour ce qui concerne les relations entre deux entités qui se trouvent très proches géographiquement (on aurait un peu de mal à concevoir qu'un commerçant africain préfère aller vendre ou acheter en Chine, s'il peut le faire sans énormes pertes en Europe).

La Chine a beau investir des milliards dans les économies africaines, il n'en demeure pourtant pas moins que les peuples africains préféreraient une coopération qui, comme prévue par l'Accord de Cotonou, organise une certaine forme de liberté absente sur le continent depuis des décennies. Les peuples africains ont, au temps de la colonisation, opté pour la "liberté dans la pauvreté plutôt que la richesse dans l'esclavage"[1042]. Ils n'hésiteront pas à faire de nouveau le même choix. Et c'est là que se trouve le principal avantage de l'Europe. Les principes qu'elle défend, à savoir sur le plan politique, le respect des principes démocratiques et droits de l'homme et, sur le plan économique, la lutte contre la corruption et l'institution d'une bonne gouvernance économique, compensent assez largement la crise de son modèle. Autrement dit, cet affaiblissement que connaît aujourd'hui l'Europe n'entame en rien les acquis politiques dont elle peut se vanter, et que les Africains recherchent dans leur entière majorité.

Nous ne pouvons finir sans imaginer une autre hypothèse moins concurrentielle pour le partenariat avec l'Afrique. En effet, l'Afrique peut tout autant avoir des partenaires, de

[1042] Propos de Sékou Touré soutenu par plusieurs panafricanistes.

multiples partenaires, sans que ces derniers soient en constante concurrence. N'oublions pas que c'est cette concurrence mal maîtrisée qui est souvent à l'origine de conflits armés. Donc, il y a une hypothèse où la possibilité de mener une coopération ou des coopérations bilatérales harmonieuses entre toutes ces entités reste envisageable. Ainsi, avec une société civile hyper active, la Chine serait amenée à se rendre évidemment compte des réelles aspirations des peuples africains. Elle jugera plus judicieuse une approche de développement en étroite concertation avec les autres acteurs de développement. Une telle coopération mettrait un terme à beaucoup de maux dont souffrent aujourd'hui de nombreux peuples africains.

BIBLIOGRAPHIE

I- LES TEXTES JURIDIQUES DE REFERENCE

La Constitution togolaise adoptée par référendum le 27 septembre 1992, promulguée le 14 octobre 1992 et modifiée par la Loi n° 2002-029 du 31 décembre 2002.

DECRET N° 2001 – 160/ PR du 14 septembre 2001 modifiant et complétant le décret n° 2001-095/PR du 9 mars 2001 portant création de la Commission nationale de lutte contre la corruption et le sabotage économique, Journal Officiel de la République Togolaise, numéro spécial, 46ème Année, N° 28, du 16 septembre 2001, http://www.legitogo.gouv.tg

Texte de la Convention de Lomé I, Le Courrier ACP-CEE, n°31, mars 1975

Texte de la Convention de Lomé II, Le Courrier ACP-CEE, n°52, novembre 1979

Texte de la Convention de Lomé III, Le Courrier ACP-CEE, n°89, janvier-février 1985

Texte de la Convention de Lomé IV, Le Courrier ACP-CEE, n°120, mars-avril 1990

Texte de la Convention Lomé IV révisée, http://www.europarl.europa.eu

L'Accord de Cotonou, 23 juin 2000, Le Courrier ACP-CEE, édition spéciale, septembre 2000

Accord de Cotonou révisé, 25 juin 2005, http://www.europarl.europa.eu

CE, Version consolidée du Traité sur l'Union européenne, [2002] J.O.L. 325/5

UE, Acte unique européen, [1987] J.O.L. 169

Convention de Vienne sur le droit des traités, 23 mai 1969, R.O. 1990 1112, (entrée en vigueur : 6 juin 1990)

Décision CJCE, 3 décembre 1996, Aff. C-268/94, Portugal c/ Conseil, Rec., p. 1-6177. La Cour statue sur la légalité de l'insertion de clauses de conditionnalité démocratique.

II- OUVRAGES

Ouvrages généraux et spécialisés

AFD et CCFD-Terre Solidaire, « Le partenariat avec les sociétés civiles pour le développement », Savoirs communs, n°11, février 2011, 88 pages, http://www.afd.fr

ALSTON Philip (sous la direction de), « L'Union européenne et les droits de l'Homme », Bruylant, Bruxelles, 2001, 983 pages.

BADIE Bertrand, « La diplomatie des droits de l'homme : Entre éthique et volonté de puissance », Paris, Fayard, 2002, 380 pages.

BALLEIX Corinne, « La politique européenne de coopération au développement », août 2005, 96 pages, http://www.robert-schuman.org

BAYART François, « L'État en Afrique. La politique du ventre », Fayard, Nouvelle Edition, 2006, 439 pages.

BEURET Michel et MICHEL Serge, « La Chinafrique : Pékin à la conquête du Continent noir », Grasset, Paris, 2008, 348 pages.

BITSCH Marie-Thérèse, BOSSUAT Gérard, « L'Europe Unie et l'Afrique », LGDJ, Bruylant, Bruxelles, 2005, 471 pages

BOCQUET Dominique, « Quelle efficacité économique pour Lomé ? », Collection des rapports officiels, La Documentation Française, Paris, 1998, 108 pages

CEAN Bordeaux, « L'Afrique politique 1994. Vue sur la démocratie à marée basse », Centre d'étude d'Afrique Noire (CEAN), Editions Karthala, Paris, 1994, 314 pages

CHRISTAKIS Théodore, « Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation », La Documentation Française, 1999, 676 pages.

CLERGIE Jean-Louis, GRUBER Annie, RAMBAUD Patrick, « L'Union européenne », 7ème Ed., Dalloz 2008, 879 pages

DEGLI Yaovi Jean, « Togo, la tragédie africaine », ENS, Paris, 1996, 262 pages

DE SOLAGES Olivier (dir), « Croissance ou développement des Tiers-mondes, L'Harmattan », Paris, 1998, 474 pages

DELAPALME Nathalie et COLETTE Elise, « Union Européenne/Afrique : le partenariat stratégique », Fondation Robert Schuman, décembre 2007, 64 pages, www.robert-schuman.eu

DE WILDE D'ESTAMEL Tanguy, « La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère », Bruylant, Bruxelles, 1998, 445 pages.

DIAKITE Tidiane, « L'Afrique et l'aide ou Comment s'en sortir ? », Collection Point de vue, L'Harmattan, Paris, 2002, 160 pages.

DUPUY Pierre-Marie, « Droit international public », 9ème Ed., Dalloz, 2008, 716 pages

DUPUY René-Jean, « Dialectique de droit international, souveraineté des États, Communauté internationale et Droits de l'Humanité », Institut du droit de la paix et du développement, Pédone, Paris, 1999, 371 pages

FENET Alain (dir.), « Droit des relations extérieures de l'Union européenne », Litec, Paris, 2006, 396 pages

FEUER Guy (dir.), « Les États ACP face au marché unique européen », Economica, 1994, 238 pages

GABAS Jean-Jacques et CHAPONNIERE Jean-Raphaël, « Le temps de la Chine en Afrique. Enjeux et réalités au Sud du Sahara », Ed. Karthala, Paris, mars 2002, 216 pages

GABAS Jean-Jacques, « L'Union européenne et les pays ACP », Editions Karthala, Paris, 1999, 459 pages

GOYETTE Gabriel, « Le déliement de l'aide canadienne », mai 2008, 20 pages, www.poissant.uqam.ca

GRANELL Francesc, « Le droit de la Communauté européenne et de l'Union européenne – N°13 : La coopération au développement de la Communauté européenne », 2ème éd., 2005, Bruxelles, Belgique, 475 pages.

HUDA Abdal Raouf, Agir Ici et Survie, « L'Afrique à Biarritz : Mise en examen de la politique française », [Rencontre], Biarritz, 8 et 9 novembre 1994, Karthala Editions, 1995, 170 pages

HUE Robert, « Afrique et Europe : néocolonialisme ou partenariat ? », Actes de colloque de la Fondation Gabriel Péri, 24-26 janvier 2008, 263 pages

ISAAC Guy, BLANQUET Marc, « Droit général de l'Union européenne », 10ème Ed., 2012, 768 pages

JACQUEMIN Ode, « La conditionnalité démocratique de l'Union européenne. Une voie pour l'universalisation des droits de l'Homme ? Mise en œuvre, critiques et bilans », *CRIDHO*, mars 2006, 27 pages.

KAPITA Katshioko, « Jean-Paul II et l'Afrique : Analyse du discours sociopolitique », 25 juin 2009, Publibook, 400 pages

KITA Julien, « L'aide publique au développement japonaise et l'Afrique : vers un partenariat fructueux ? », IFRI, Bruxelles, septembre 2008, 34 pages, http://www.ifri.org

LABARTHE Gilles, « Le Togo, de l'esclavage au libéralisme mafieux », 12 avril 2005, AGONE, 2007, 208 pages

LEBRUN Marie-Elisabeth, « La conditionnalité démocratique en matière d'aide publique au développement : sa mise en œuvre par l'Union européenne et ses conséquences », Faculté de Droit, Université de Laval, septembre 2003, 82 pages

LUTETE Béthel Tunga Dia, « La crise des Grands Lacs : analyses et pistes de règlement », L'Harmattan, Paris 2009, 163 pages

MAHIOU Ahmed, « L'avènement du parti unique en Afrique Noire, l'expérience des États d'expression française », Thèse de droit, Université de Nancy, 1967, 421 pages

MAPPA Sophia (sous la direction de), « Ambitions et illusions de la coopération Nord-Sud : Lomé IV », Editions L'Harmattan, décembre 1990, 380 pages

MICHAÏLOF Serge (dir), « La France et l'Afrique. *Vade-mecum* pour un nouveau voyage », Ed. Karthala, Paris, 1993, 512 pages

MICHEL Louis, « Afrique-Europe : L'indispensable alliance », Commission européenne, DG Développement, 2008, 74 pages, http://ec.europa.eu

MONKOTAN Kuassi, « Les difficultés de démocratisation en Afrique », dans Morin, J.-Y. (dir), *Les droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 1997, 443 pages.

MUSABYIMANA Gaspard, « Rwanda, le triomphe de la criminalité politique », L'Harmattan, 2009, 290 pages

NDOUNG Jean Pierre, « L'évolution du Fonds européen de développement prévu par les Conventions de Yaoundé et de Lomé », Bruylant, Bruxelles, 1994, 549 pages

POZZAR Marie-Hélène, « Fiche technique de l'aide au développement : Portrait du Japon », septembre 2009, 16 pages, http://www.ieim.uqam.ca

ROBERT Jacques, « Droits de l'homme et libertés fondamentales », Montchrestien, 1998, 855 pages

SCHIERE Richard, NDIKUMANA Léonce et WALKENHORST Peter, « La Chine et l'Afrique : Un nouveau partenariat pour le développement ? », Banque africaine de développement, septembre 2011, 174 pages, http://www.afdb.org

SUDRE Frédéric, « Droit communautaire des droits fondamentaux », Recueil de décisions de la Cour de justice des Communautés européennes, Droit et Justice, Bruylant, Bruxelles, 1999, 249 pages

TAVERNIER Paul (dir.), « Recueil juridique des droits de l'Homme en Afrique 1996-2000 », Collection du CREDHO, Bruylant, Bruxelles, 2002, 1317 pages

TAVERNIER Paul (dir.), « Recueil juridique des droits de l'Homme en Afrique », vol. 2, 2000-2004, Tome I, Bruylant, Bruxelles 2005, 755 pages

TOULABOR Comi, « Le Togo sous Eyadéma », Editions Karthala, Paris, 1990, 340 pages

WACHSMANN Patrick, Libertés publiques, Ed. Dalloz, 2009, 730 pages

WAGO Jean-Baptiste N., « L'Afrique face à son destin », Etudes Africaines, L'Harmattan, Paris, 2000, 208 pages

Mémoires et thèses

AMEWOA Agbessi Komla, « L'aide au développement aide-t-elle le développement ? Le cas de l'Afrique Sub-saharienne », Thèse de doctorat de droit, sous la direction de M. DARREAU Philippe, Université de Limoges, soutenue le 29 avril 2008, 359 pages

DIALLO Amadou, « La dimension politique du partenariat UE/ACP depuis l'Accord de Cotonou : défis, enjeux et perspectives », Thèse de doctorat de droit public, sous la direction de BOURGI Albert, Université de Reims, soutenue en 2008, 394 pages, http://www.univ-reims.fr

ETSE Koffi, « Le Togo et les accords ACP-CE », Thèse pour le doctorat en droit, sous la direction de Hervouët François, présentée et soutenue le 21 novembre 2008, 445 pages.

NIKABOU Lantame Jean, « L'autodétermination contemporaine, un droit pour quels peuples ? », Mémoire de fin d'étude Master2, Droit public et sciences politiques : Mention Droit international public, Université Nancy2, Année académique 2006-2007, 75 pages.

TABIOU Nadia Nanké, « Les sanctions économiques internationales et la Communauté européenne », Mémoire de fin d'étude DEA, Droit international public, Université Aix-Marseille III, Année académique 1996-1997 [pas de numéro de page], http://www.lexana.org/memoires/htm/199706nt.htm#_Toc488667089

III- ARTICLES

Articles publiés dans des revues

AKANDJI-KOMBÉ Jean-François, « Les accords entre l'Union européenne (UE) et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) (Accord de Cotonou) », *Recueil juridique des droits de l'homme en Afrique, 1996-2000, Collection CREDHO, Bruylant, Bruxelles*, 2002, p. 485

AKANDJI-KOMBÉ Jean-François, « Les accords entre l'Union européenne (UE) et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) (Accord de Cotonou) », *Recueil juridique des droits de l'homme en Afrique,* vol. 2, 2000-2004, p. 582

AKANDJI-KOMBE Jean-François, « Jurisprudence communautaire récente en matière de droits fondamentaux, 1er décembre 1996-30 novembre 1997 », *Cahiers de Droit Européen*, N° 3-4/ 1998, p. 373

ALDEN Chris, LARGE Dan, SOARES DE OLIVEIRA Ricardo, « Chine-Afrique : facteur et résultante de la dynamique mondiale », *Afrique Contemporaine*, n° 228, avril 2008, pp. 119-113

ARKWRIGHT Edward., DELAMARRE Manuel., « Citoyenneté et vie démocratique », La *Documentation Française*, Paris, 2005, 192 pages

AUVRET-FINK Josiane, « Les procédures de sanction internationale en vigueur dans l'ordre interne de l'Union et la défense des droits de l'homme dans le monde », *Revue trimestrielle de droit européen*, N° 1, Dalloz, janvier-mars 2003, pp. 1-21

BANÉGAS Richard, MARCHAL Rolland et MEIMON Julien, « La fin du pacte colonial ? La politique africaine de la France sous J. Chirac et après », *Politique Africaine*, France-Afrique, Sortir du pacte colonial, N° 105, Ed. Karthala, Paris, mars 2007, pp. 7-26

BELLMANN Christophe, HEPBURN Jonathan et WILKE Marie, « Le système commercial multilatéral face aux défis des politiques publiques globales », *Revue internationale de politique de développement*, avril 2012, http://poldev.revues.org/964

BEURET Michel et MICHEL Serge, « La Chine a-t-elle un plan en Afrique ? », *Afrique Contemporaine*, N° 228, avril 2008, pp. 49-67

BIRGERSON Susan, KOZHEMIAKIN Alexander, KANET Roger, TCHIMICHKIAN Madeleine, « La politique russe en Afrique : désengagement ou coopération ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, volume 27, 1996, N° 3, pp. 153-154, http://www.persee.fr

BOUCHET-ORPHELIN Catherine, « La politique africaine de la Chine à travers le FOCCA », *Lettre Confidentielle Asie21*, N° 0, juin 2007

CANDELA SORIANO Mercedes, « L'Union européenne et la protection des droits de l'homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2002, pp. 875-900.

CANDELA SORIANO Mercedes, « Analyse de l'évolution de l'action extérieure de l'Union européenne dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, Université de Liège, 2005/1, 40 pages

CARBONE Maurizio, « Au-delà de l'aide : la cohérence des politiques de développement de l'Europe », *Revue internationale de politique de développement*, avril 2012, http://poldev.revues.org/968

CHAPONNIERE Jean-Raphaël, « Un demi-siècle de relations Chine-Afrique. Evolution des analyses », *Afrique Contemporaine*, N° 228, avril 2008, pp. 35-48

CHAPONNIERE Jean-Raphaël et JOZAN Raphaël, « Les trajectoires de la Chine-Afrique », *Afrique Contemporaine*, N° 228, avril 2008, pp. 21-34

CHARVIN Robert, « Les politiques de "conditionnalité" et les droits de l'homme », *Revue Nord-Sud XXI*, N° 10, 1997, pp. 9-30

CHAUVIN Sophie et GOLITIN Valérie, « Besoin de financement et viabilité de la dette extérieure dans les pays d'Afrique subsaharienne », *Bulletin de la Banque de France*, N° 179, 1er trimestre 2010, pp. 31-51

DELAPLACE Dominique, « L'Union européenne et la conditionnalité de l'aide au développement », *Revue trimestrielle de droit européen*, 2001, pp. 609-626

De RAULIN Arnaud, « L'action des observateurs internationaux dans le cadre de l'ONU et de la société internationale », *RGDIP*, 1995, pp. 567-604

FLAESCH-MOUGIN Catherine, « Le Traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne : à la recherche d'une politique externe de l'Union », *Cahiers de Droit Européen*, N° 3-4/93, pp. 351-398

GUERIN Emmanuel, « Bailleurs émergents : où en est la Chine en Afrique ? », *Afrique Contemporaine*, n° 228, avril 2008, p. 105-118

HUANG Meibo et REN Peiqiang, « L'aide étrangère de la Chine dans l'architecture de l'aide internationale », *Revue internationale de politique de développement*, avril 2012, http://poldev.revues.org/9959

HUGON Philippe, « Les nouveaux acteurs de la coopération en Afrique », *Revue internationale de politique de développement*, 11 mars 2010, http://poldev.revues.org/118

KERNEN Antoine et VULLIET Benoît, « Petits commerçants et entrepreneurs chinois au Mali et au Sénégal », *Afrique Contemporaine*, N° 228, avril 2008, pp. 69-94

KERNEN Antoine, « Les stratégies chinoises en Afrique : du pétrole aux bassines en plastique », *Politique Africaine*, N° 105, mars 2007, pp. 163-180

KLEGNARE Sanogo, « Essai de prospective des Conventions de Lomé », *Revue congolaise de droit*, N° 9, Janvier-juin 1991

KOFFI Kodjo, « Togo : les deux ruptures de la coopération (1993 et 1998) », *Afrique Contemporaine*, N° 189, 1er trimestre 1999, pp. 63-76

KOKOROKO Dodzi, « Souveraineté étatique et principe de légitimité démocratique », *RQDI*, 2003, 23 pages

KOKOROKO Dodzi, « Les élections disputées : réussites et échecs », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°129, avril 2009, La démocratie en Afrique, pp. 115-125

KOKOROKO Dodzi, « L'idée de Constitution en Afrique », *Afrique contemporaine*, 2012/2-n°242, p. 117

LABRECQUE Charles-Louis, « Qu'en est-il du conflit sino-taiwanais ? », *Regard Critique*, http://www.regardcritique.ulaval.ca

LAFARGUE François, « Le Brésil, une puissance africaine ? », *Afrique Contemporaine*, n° 228, avril 2008, pp. 137-150

LAFRAGUE François, « La Chine, une puissance africaine », *Perspectives chinoises,* 90, juillet-août 2005, http://perspectiveschinoises.revues.org/900

MANKOU Martin, « Droits de l'homme, Démocratie et État de droit dans la Convention de Lomé IV », *Revue juridique et politique. Indépendance et coopération*, N° 3, Le Vésinet, sept.-déc. 2000, pp. 313-331

MEIDAN Michal, « Le pétrole et la Chine-Afrique : plus qu'une relation commerciale », *Afrique Contemporaine*, N° 228, avril 2008, pp. 95-104

NGUYEN François Dao, « Aide à l'Afrique : la démission des politiques », *Politique Africaine, L'Ouganda, une puissance régionale ?...*, N° 75, Ed. Karthala, Paris, 1999, pp. 107-117

OGNIMBA Kellie-Shandra, « La Francophonie : droits de l'homme, démocratie et paix », *RJDHA*, vol. 2, 2000-2004, p. 621

OULD-ABDALLAH Ahmedou, « La diplomatie africaine face aux conflits de la région des Grands Lacs », *Diplomatie africaine*, août 1997, pp. 23-31, http://www.politique-africaine.com

PAONE Valérie, « L'influence de la Chine en Afrique. Une alternative au post-colonialisme ? », *Annuaire français de relations internationales*, 20 mars 2008, pp. 311-328, http://www.afri-ct.org

RIDEAU Joël, « Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'homme », *Recueil des cours de l'académie de droit international*, Tome 265, Martinus Nijhoff Publisher, The Hague, 1997, pp. 356-455

SAGBO Cyrille, « Le rapport entre droits de l'homme et la démocratie », *Vue d'Afrique, N° 2, CIFEDHOP*, novembre 1998, p. 17

SATO Makoto et ALDEN Chris, « La diplomatie japonaise de l'aide et l'Afrique », *Afrique contemporaine*, Hiver 2004, pp. 13-31

SORIANO Candela Mercedes, « L'Union Européenne et la protection des droits de l'homme dans la coopération au développement : le rôle de la conditionnalité politique », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2002, pp. 875-900

YAMENTCHOUK Romain, « L'Union européenne et les respects des droits de l'homme par les pays tiers », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, N° 484, Paris, janvier 2005, pp. 46-54

Articles issus d'ouvrages collectifs

BELEM Gisèle, GENDRON Corinne, ICONZI Expert, « Conditionnalité gouvernance démocratie et développement, « dilemme de l'œuf et de la poule » ou problème de définition ? », *Actes de Colloque "Développement durable : leçons et perspectives"*, Ouagadougou, 1er – 4 juin 2004, pp. 37-45

BILAL Sanoussi, « Les aspects multilatéraux des accords de partenariat économique entre les pays ACP et l'Union européenne », Séminaire de l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, du 30 au 31 mai 2002, 14 pages, http://www.acp-ue-trade.org

BOISGALLAIS Anne-Sophie, « La politique française de coopération », de SALAGES Olivier (dir), *Croissance ou développement des Tiers-mondes*, L'Harmattan, Paris, 1997

CAPITOLIN Jean-Louis, « L'enjeu de la conditionnalité démocratique », *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : Quel partenariat ?*, Rencontres européennes, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 371-418

DIENG Adama, « Société civile et culture démocratique ou du renforcement de la démocratie à travers les droits de l'homme », *Actes du Symposium international de Bamako*, novembre 2000, pp. 483-495, http://www.democratie.francophonie.org

FLAUSS Jean-François, « Droits de l'homme et relations extérieures de l'Union européenne », *L'Union européenne et les droits fondamentaux*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, pp. 137-172

IBRIGA M. Luc, « Les accords régionaux avec les États du continent africain : une chance pour leurs unions régionales ? », *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : quel partenariat ?*, Bruylant, France, novembre 2007

ICONZI Expert, BELEM Gisèle, GENDRON Corinne, « Conditionnalité gouvernance démocratique et développement, « dilemme de l'œuf et de la poule » ou problème de définition ? », *Colloque Développement Durable : Leçons et perspectives*, 1er -4 juin 2004, pp. 37-45, http://www.francophonie-durable.org

KANE Elimane Mamadou, « Les accords de partenariats économiques, à l'épreuve des relations entre l'Afrique et l'Union européenne », *Recherches internationales*, n°85, janvier-mars 2009, pp. 67-87, http://www.recherches-internationales.fr

KLEIN Pierre, « Le droit à des élections libres et démocratiques en droit international », *Ā la recherche du nouvel ordre mondial : Le droit international à l'épreuve*, Bruxelles, Editions Complexe, 1993

OTIS Ghislain, « La conditionnalité démocratique dans les accords d'aide au développement conclus par l'Union européenne », *Organisation Internationale de la Francophonie*, *Symposium sur l'accès aux financements internationaux, actes de la table ronde préparatoire n°3 « La bonne gouvernance : condition et objet du financement »*, 20-21 novembre 2003, pp. 147-167

PERROT Danielle, « La Communauté et la question de la démocratie dans la caraïbe : le cas haïtien », F. Constant, J. Daniel (dir.), *Politique et développement dans les Caraïbes*, Logiques politiques, L'Harmattan, Paris, 1999, pp. 231-260

RAUX Jean, « Convention de Lomé », Kovar R., Gavalda C., *Répertoire communautaire*, Dalloz, Paris, N° 24/1992

RIEDEL Eibe, WILL Martin, « Clauses relatives aux droits de l'homme dans les accords extérieurs des Communautés européennes » Alston, P. (dir.), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 983 pages.

SIMMA Bruno, ASCHENBRENNER Jo Beatrix, SCHULTEYE Constanze, « Observations relatives aux droits de l'homme en ce qui concerne les activités de coopération au développement de la Communauté européenne », ALSTON P. (sous la direction de), *L'Union européenne et les droits de l'homme*, pp. 596-597

SUDRE Frédéric, « L'apport du droit international et européen à la protection communautaire des droits fondamentaux », *SFDI, Droit international et droit communautaire, perspectives actuelles*, Colloque de Bordeaux, Pédone, Paris, 2000, p. 188

TAMEN Anaïs, « La doctrine de la dette odieuse ou l'utilisation du droit international dans les rapports de puissance », *3ème colloque de Droit international du Comité pour l'annulation de la Dette du Tiers-Monde de décembre 2003*, Janvier 2004, 27 pages, http://www.dette2000.org

TIBERGHIEN Christine, « Vers une politique extérieure de l'Union européenne au service des droits de l'homme et de la démocratie ? », Colloque CERI, *L'Union européenne, acteur international, 20-21 juin 2002*, 23 pages, http://www.ceri-sciences-po.org

TOUSCOZ Jean, « Actions de la Communauté européenne en faveur des droits de l'homme dans les pays tiers », Cassesse A., Clapham A. Weiler J., *European Union, the Human Rights Challenge, Human rights and the European Community : Methods of protection,* II, Nomos, Baden-Baden, 1991, 40 pages

WISEMAN John A., « Démocratisation, réforme économique et conditionnalités en Afrique subsaharienne : contradictions et convergences », Mappa Sophia, (dir), *Développer par la démocratie ? Injonctions occidentales et exigences planétaires*, Paris, Karthala, 1995, p. 467

Articles publiés sur internet

AFRIQUINFOS, « Togo : 95% des marchandises togolaises exemptes de droits de douane en Chine à partir de 2013 », 20 septembre 2013, http://www.afriquinfos.com

Agence de Presse Africaine, « Faure Gnassingbé participe au sommet Chine-Afrique », APA 31 octobre 2006, http://www.africatime.com

AGITRADE, « Perspectives sur l'état d'avancement des négociations d'APE », 02 juillet 2012, http://agitrade.cta.int

AGITRADE, « L'heure de la décision approche pour le processus d'APE d'Afrique de l'Ouest », 25 mars 2012, http://agitrade.cta.int

AGITRADE, « Le Ghana et la CE appellent à une conclusion rapide des négociations APE », 25 août 2012, http://agitrade.cta.int

AGITRADE, « Afrique orientale et australe (ESA) : enjeux liés au commerce agricole », juillet 2011, http://agitrade.cta.int

AMOUGOU Atangana Jean-Louis, Conditionnalité juridique des aides et respect des droits fondamentaux, septembre 2001, 13 pages, http://afrilex.u-bordeaux4.fr

Banque Mondiale, « Les données sur les ratios de service de la dette à l'exportation sont prometteurs pour l'Afrique sub-saharienne », publié le 26 juin 2012, http://données.banquemondiale.org

BARTELS Lorand, « Clauses relatives aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords internationaux de l'UE », Parlement Européen, Direction générale des politiques externes de l'Union,, PE 363.284, 29 septembre 2005, 21 pages, http://www.europarl.europarl.eu

BASSONG Jérôme., « Le système des préférences généralisées : esquisse d'un bilan », 25 pages, http://www.polis.sciencespobordeaux.fr

BENAZERAF David, « Chine-Afrique : un nouveau modèle de coopération », http://www.scienceshumaines.com

BOLLE Stéphane, « La conditionnalité démocratique dans la politique africaine de la France », 23 pages, http://afrilex.u-bordeaux4.fr

BRAUD Pierre-Antoine, « La Chine en Afrique : Anatomie d'une nouvelle stratégie chinoise », octobre 2005, 7 pages, http://www.iss.europa.eu

CADASSE David, « Retour sur la guerre du Biafra », 26 décembre 2003, http://www.afrik.com

CHOPIN Thierry, Fiche 2 : « *Comment fonctionnera l'Union européenne avec le traité de Lisbonne ?* », 3 pages, http://www.robert-schuman.eu

CHRETIEN Jean-Pierre, « Géopolitique de l'Afrique. La région des Grands Lacs », Entretien avec Barbara Vignaux, mis en ligne en janvier 2005, http://www.diploweb.com

CRONIN David, « Pas de report pour les APE », http://www.ipsinternational.org

De BERGH Marie Laure, CORRE Gwenaëlle, « Partenariat et dialogue politique : l'exemple de la coopération ACP-UE », 6 pages, http://www.giga-hamburg.de

DIOP Djibril, « La ruée des chinois vers l'Afrique : entre amour et désamour », 27 pages, http://www.cerium.ca

DUFOURQ William, *Les sanctions doivent être ciblées et doivent appuyer un éventail d'autres mesures*, Bruxelles, 15 février 2005, sur : http://www.cafebabel.fr

FIACAT, « Togo : Le rapport de la CNDH confirme l'utilisation de la torture par des éléments de l'ANR », Communiqué, février 2012, http://www.fiacat.org / http://www.acatfrance.fr

FMI, « Le FMI et la bonne gouvernance », avril 2011, http://www.imf.org

FOLIKPO Kofi, « Faure Essozimna GNASSINGBE en Chine : une visite qui veut faire d'une pierre 4 coups et lance un défi suicidaire aux Forces Patriotiques Constructives », http://www.infostogo.de

FORUM Chine-Afrique, « Sommet Chine-Afrique : départ mardi du président togolais Faure Gnassingbé », 31 octobre 2006, http://french.focacsummit.org

FORUM Chine-Afrique, « Togo : des journées s'ouvrent sur la vision et la stratégie de la coopération de la Chine », 22 novembre 2006, http://french.focacsummit.org

FORUM Chine-Afrique, « Forum Chine-Afrique : les résultats obtenus dans la coopération sino-togolaise sont satisfaisants », 20 octobre 2006, http://www.focac.org

FRANCIS Allyson, ULLRICH Heidi, « Analyse d'un accord de partenariat économique : le commerce des services. Etude du cas de l'accord Cariforum-UE », 2008, 38 pages, http://www.ileap-jeipc.org

GARCIA Antonio, « Chine-Afrique. La boulimie pétrolière de Hu Jintao », 27 avril 2006, http://www.rfi.fr/actufr/articles/076/article_43353.asp

GERVAIS Myriam, « Dimension politique de l'ajustement et redéfinition du rôle de l'État africain : position de l'aide canadienne », 11 pages, http://www.gemdev.org

GRAINDORGE Anne, « La conclusion de zones de libre échange UE-ACP : une exigence de l'OMC ? », janvier 2004, http://users.skynet.be/gresea/AG_APE_OMC_jan04.htm

GRIMM Sven (Dr.), « Le forum sur la coopération sino-africaine (FCSA)- Décisions politiques et fonctionnement », Centre for Chinese Studies, mai 2013, 5 pages, http://ccs.org

INNOVATION DEMOCRATIQUE, « Togo - La Chine est en train de s'imposer », 22 mars 2011, http://www.innovation-democratique.org

JARRET Marie-France, « Ethique et développement dans le système de Lomé », http://www.ethique.perso.sfr.fr/lome991.htm

JOANNIDIS Marie, « Japon/Afrique : Inquiétudes pour l'aide au développement », 29 mars 2011, 2 pages, http://bolyabaenga.org

JONES Vivian, WILLIAMS Brock, « U.S. Trade and Investment Relations with sub-Saharan Africa and the African Growth and Opportunity Act », june 26, 2012, 44 pages, http://www.crs.gov

JOISSAINS-MASINI Maryse, « Quelles mesures sont envisagées pour l'aide au développement ? », http://www.marysejoissains.com

KAPPEL Robert, « Stabex et fluctuations des marchés mondiaux. Politique commerciale et politique d'aide », Université de Leipzig (Allemagne), 25 pages, http://www.gemdev.org

KARL Kenneth, « De Georgetown à Cotonou, le groupe ACP face aux nouveaux défis », http://www.ec.europa.eu

KOFFI Daniel Messan, « Emission de 80 000 timbre postaux pour commémorer la coopération sino-togolaise », http://www.afrik.com

LAFARGUE François, « La Chine en Afrique : une réalité à nuancer », dans Dounia n°3, septembre 2010, pp. 44-54, http://www.dounia-risri.com

LECOURIEUX Alain, « L'Union douanière, zone de libre-échange et tarif extérieur commun. Une pièce maîtresse « du carré libéral » de l'Union européenne », 28 février 2005, 6 pages, http://hussonet.free.fr/aldouan.pdf

LE Faso.net, « Cour de justice de la CEDEAO : une alternative pour les citoyens », 21 octobre 2011, http://www.lefaso.net

LEGUY Caroline, « La Chine : une nouvelle puissance mondiale », Dossier documentaire, 3 février 2009, http://www.diploweb.com

LENGLET François, « Le Consensus de Pékin », avril 2010, http://www.latribune.fr

LOITRON Matthieu, « Développement : du "Consensus de Washington" au "Consensus de Pékin" ? », 25 janvier 2007, http://www.capafrique.org

MIJIYAWA Abdoul Ganiou, « Le commerce extérieur par provenance au 1er trimestre 2004 », octobre 2004, http://www.izf.net

Le MORZELLEC Joëlle, « Pays ACP », Paris, 5 novembre 2001, http://www.acp-eu-trade.org

MILLET Damien, « La dette de l'Afrique aujourd'hui », 29 mars 2005, CADTM, http://www.cadtm.org

MUTUME Gumisai, « Pourparlers commerciaux en faillite. Opposition croissante face à une libéralisation plus inéquitable du commerce », dans *Afrique Renouveau*, Vol. 21, N° 2, juillet 2007, pp. 10-13, http://www.un.org

MVOGO Jean-Paul et LIND Milea, « Les entrepreneurs les plus optimistes sont… en Afrique », 18 mars 2013, http://www.latribune.fr

NIANG Pierre-Marie, « Pouvoir d'État et société civile : quel développement humain et social ? », http://www.lacademie.wordpress.com

NIKONOFF Jacques, « Contre le libre-échange, la Charte de la Havane », 26 octobre 2006, http://www.france.attac.org

NKUNDABAGENZI Félix, « L'Union européenne et l'Afrique. Entre contraintes et promesses », le 1er mars 2005, http://www.diploweb.com

NSEKE Léopold, « La dette africaine : quelles solutions ? », 29 avril 2011, http://www.afriqueexpansion.com

ORI Konye Obaji, « La Chine offre 6 millions d'euros au Togo », 21 février 2011, http://www.afrik.com

REDJEME Jean-Claude, Démocratie, bonne gouvernance et développement, 2 pages, http://www.francophonie-durable.org

RFI, « La Chine apporte à l'Afrique l'argent qui lui fait défaut », 17 avril 2011, http://www.afriquechine.net

RNDD, La dette et l'Afrique, 1er avril 2007, http://www.cadtm.org

SCHMITZ Gerald, PISTOR Marcus, FURI Megan, « L'aide aux pays en développement », 2 mai 2003, http://www.publications.gc.ca

SCHNEIDER Catherine, « L'Union européenne et la conditionnalité politique. Une contribution particulière du droit communautaire à la défense de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme dans la société internationale », juillet 2004, 10 pages, http://www..upmf-grenoble.fr

SEBAHARA Pamphile, « La politique extérieure de l'Union européenne et la gouvernance démocratique en Afrique : défis et options », 30 novembre 2010, 13 pages, http://www.grip.org

SEBAHARA Pamphile, « La coopération politique entre l'UE et les États ACP. Bilan des politiques et des pratiques sous les 4 conventions de Lomé (1975-1998) », Document de réflexion ECDPM, N° 7, juin 1999, http://www.ecdpm.org

STRUYE DE SWIELANDE Tanguy, Le retour de Washington sur le continent africain, 1er septembre 2005, http://www.diploweb.com

TINO Kossi, « Togo : Koffi Kounté, sur les pas de François Boko », 16 mars 2012, http://www.togosite.com ; http://liberte-togo.com

TOUSSAINT Eric, « Endettement de l'Afrique au début du troisième millénaire », 19 novembre 2001, Attac France, http://www.france.attac.org

TOUSSAINT Eric, « Aux origines des institutions de Bretton Woods », http://cadtm.org

ULLRICH Heidi et FRANCIS Allyson, « Analyse d'un accord de partenariat économique : le commerce des services. Etude du cas de l'accord Cariforum-UE », Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), 2008, 38 pages, http://www.ileap-jeipc.org

WEERTS Laurence, « Acteurs non étatiques et ordre politique. Quatre modèles théoriques de la « société civile », 18 pages, http://dev.ulb.ac.be

XINHUA, « Le président Faure inaugure le palais présidentiel construit avec l'aide chinoise », Ambassade de la République populaire de Chine au Bénin, 25 avril 2006, http://bj.china-embassy.org

XINHUA, « Le président togolais Faure Gnassingbé rencontre le ministre chinois des A.E. Yang Jieshi », 16 février 2011, http://french.peopledaily.com

XINHUA, « Le principe gagnant-gagnant au cœur de la coopération sino-africaine », interview de Koffi Sodokin, 5 mars 2011, http://french.news.cn

XINHUA, « Chine-Togo : Quatre décennies d'amitié sincère, de solidarité politique et économique », 18 septembre 2012, http://www.afriquinfos.com

ZEMIN Jiang, « Pour une coopération sino-africaine plus solidaire à l'approche d'un siècle nouveau », le 10 octobre 2010, http://www.fmprc.gov.cn

Articles de journaux ou magazines

CADIEUX Philippe, « Le massacre de la Place Tiananmen : un bilan encore partagé », *Perspective Monde*, 22 février 2009, http://www.perspective.usherbrooke.ca

CRONIN David, « Les APE sous le feu des parlementaires européens », *Inter Press Service*, 4 août 2011, http://ipsinternational.org/fr

DERMAN Abdoul-Razak, « Le port de Lomé en cours d'extension et de modernisation », *Banque Africaine de Développement, Revue économique mensuelle*, N° 3, septembre 2012, p. 2

DOHERTY Martin, « Les SPS sont-ils le bon côté des Accords de partenariat économique ? », *Eclairage sur les Négociations*, Vol. 7, N° 10, décembre 2008/Janvier 2009, pp. 6-7

GIRVAN Norman, « Quelques enseignements à tirer de l'APE CARIFORUM-UE », *Eclairage sur les Négociations*, Numéro 8, Volume 8, Octobre 2009, pp. 8-9, http://www.acp-eu-trade.org/eclairage

HALIMI Serge, « Le Consensus de Pékin », *Le Monde diplomatique*, février 2010, http://www.monde-diplomatique.fr

HENEIN Georges et La HAYE Claudine, « La guerre du Biafra : pourquoi ? », *L'Express*, 19 janvier 1970

IciLome.com, « La première fausse note de l'après Ouaga : Faure Gnassingbé prépare une guerre qui ne dit pas son nom… », *Forum de la Semaine*, N° 182, 22 août 2006, http://www.icilome.com

IGUE O. John, « Commerce informel et intégration régionale », *Le Courrier*, n° 142, novembre-décembre 1993, http://www.greenstone.org

« Infokit Cotonou 13 : De Lomé à Cotonou », Coopération économique et commerciale, 5 juillet 2006

JENNAR Raoul-Marc, « Ces accords que Bruxelles impose à l'Afrique », *Le Monde Diplomatique*, Archives- Février 2005, http://www.monde-diplomatique.fr

JULIAN Melissa, « Le point sur les négociations APE », *Eclairage sur les Négociations*, Vol. 7, N° 10, décembre 2008/Janvier 2009, pp. 17-18

JULIAN Melissa, « Le point sur les négociations APE », *Eclairage sur les Négociations*, Vol. 8, N° 8, octobre 2009, pp. 12-15

KARL Kenneth, « Le Livre vert provoque un grand débat », *Le Courrier ACP*, n° 163, mai-juin 1997, pp. 5-10

KOEB Eleonora, « Le traité de Lisbonne. Conséquences pour les relations ACP-UE », *Eclairage sur les Négociations*, Vol. 8, N° 8, octobre 2009, p. 1

Le COURRIER (Rédaction), « Le Livre Vert sur les relations entre l'UE et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Un réducteur d'incertitude », Editorial, *Le Courrier N° 162*, mars-avril 1997

LE COURRIER, n° 164, juillet-août 1997

LE COURRIER, n° 167, janvier-février 1998

LE COURRIER, n° 170, juillet-août 1998

LE COURRIER, n° 174, mars-avril 1999

LE COURRIER ACP-UE, n° 199, juillet-août 2003

LE COURRIER ACP-UE, n° 200, septembre-octobre 2003

MANGENI Francis, « Investir en Afrique de l'Est : rôle des négociations dans l'APE CAE-UE », *Eclairage sur les Négociations*, Vol. 7, N° 10, décembre 2008/Janvier 2009, pp. 10-11

MBAYE Sanou, « L'Afrique noire face aux pièges du libéralisme », juillet 2002, http://www.monde-diplomatique.fr

MICHELETTI Pierre, « Sur fond d'indignation et de pétrole, tout a commencé au Biafra », *Le Monde diplomatique*, septembre 2008

NAUMANN Eckart, « Règles d'origine préférentielles dans les Accords de partenariat économique : Aspect et changements clés », *Eclairage sur les Négociations*, Vol. 7, N° 10, décembre 2008/Janvier 2009, pp. 8-9

OSAKWE Patrick, « L'Afrique subsaharienne et la crise financière mondiale », *Eclairage sur les Négociations*, Vol. 7, N° 10, décembre 2008/Janvier 2009, pp. 4-5

ROCHESTER Natalie, « Transformer les engagements du mode 4 en activité commerciale : l'APE CARIFORUM-Communauté européenne », *Eclairage sur les Négociations*, Vol. 7, N° 10, décembre 2008/Janvier 2009, p. 12-13

SEVERINO Jean-Michel, « La Chine s'installe en Afrique », *Le Monde*, 17 oct. 2006

SIGNOURET Muriel, « Jours de braise à Lomé », *Jeune Afrique L'Intelligent*, N° 2312, du 1er au 7 mai 2005, pp. 40-41

SOUDAN François, « SOS TOGO », *Jeune Afrique L'Intelligent*, N° 2312, du 1er au 7 mai 2005, p. 36-38

TOGO FORUM, « Entre l'Union européenne et la Chine : le Cœur de Faure Gnassingbé balance », *Nouvelle ère*, N° 14, du 22 février 2006, http://www.togoforum.com

TSHIYEMBE Mwayila, « Résistances actuelles à la démocratisation en Afrique : Mystifications et réalités », *Afrique 2000*, N° 14, juil.-août-sept. 1993

VAN DER LOEFF Bram Schim, « Financement des projets ACP : la nouvelle Facilité d'investissement de la BEI », le Courrier ACP-UE, n° 198, mai-juin 2003, p. 12

WALKER Aurélie : « Intégration dans l'économie mondiale », *Eclairage sur les Négociations*, Vol. 7, N° 10, décembre 2008/Janvier 2009, p. 14-15

ZACHARIE Arnaud, « La Chine en Afrique : le pire est-il certain ? », *Imagine 66,* mars et avril 2008, http://www.imagine-magazine.com

OMBALLA Magelan, « Les bailleurs de fonds bilatéraux et la conditionnalité démocratique en Afrique noire francophone : le cas de la France et du Canada », Université Yaoundé II, 2 pages, http://www.francophonie-durable.org

IV- AVIS, RAPPORTS ET AUTRES COMMUNICATIONS

BAD, « Coopération avec les organisations de la société civile, Politique et Directives », octobre 1999, 49 pages, http://www.afdb.org

BEI, « Le rôle de la Banque européenne d'investissement dans le domaine du développement », Fiche d'informations n° 5, 4 pages, http://www.bei.org

BEI, « Facilité d'investissement-Rapport 2010 », 120 pages, http://www.eib.europa.eu

CAE, « Etat de l'intégration régionale en Afrique V. Vers une zone de libre-échange continentale africaine », Rapport juin 2012, 178 pages, http://www.uneca.org

CAE, « Etat de l'intégration régionale en Afrique IV. Développer le commerce intra-africain », Rapport mai 2010, 563 pages, http://www.uneca.org

CODESRIA, « Vers un nouveau partenariat Afrique-Chine », Conférence internationale organisée par des institutions de recherche africaines et des Think Tanks, 28-29 mars 2011, Nairobi (Kenya), http://www.codesria.org

Comité Ministériel Commercial Conjoint Afrique Centrale-Union européenne, « Négociations de l'APE Afrique Centrale-Union européenne », 6 février 2007, 3 pages, http://www.acp-eu-trade.org

Commission des Communautés Européennes, « Le dialogue Europe-Sud », Direction générale de l'information, 1984

Commission des Communautés Européennes, « Le dialogue Europe-Sud », Direction générale de l'information, 1989, 120 pages

Commission des Communautés Européennes, « Dix ans de Lomé. Bilan de la coopération CEE-ACP, 1976-1985 », Direction Générale du développement, 1986, 83 pages

Commission des Communautés Européennes, « Le dialogue Europe-Sud sur le terrain », Communautés européennes, 1988, 120 pages

Commission des Communautés Européennes, « Lomé III. Bilan à mi-parcours, 1986-1988 », Commission des Communautés européennes, juillet 1989, 68 pages

Commission des Communautés Européennes, « Accord de partenariat ACP-CE. Signé à Cotonou le 23 juin 2000. Révisé à Luxembourg le 25 juillet 2005 », Communautés européennes, 2006, 195 pages

Commission Européenne, « Communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers », COM (95) 216 final, 23 mai 1995, 15 pages.

Commission Européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, «* L'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique des droits de l'Homme : de Rome à Maastricht et au-delà », COM (95)567 final, Bruxelles, 22 novembre 1995, 23 pages.

Commission Européenne, « Six idées fausses largement répandues au sujet des accords de partenariat économique (APE) », La Politique commerciale en pratique, Direction générale du Commerce, 2 pages, http://eeas.europa.eu

Commission Européenne, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, «* Démocratisation, Etat de droit, respect des Droits de l'Homme et bonne gestion des affaires publiques : les enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les AC*P »,* COM (98) 146, Bruxelles, 12 mars 1998, 23 pages

Commission Européenne, « Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle. Défis et options pour un nouveau partenariat », Luxembourg, 1997, 68 pages

Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, « Ouverture des consultations avec la partie ACP sur la République Togolaise au titre de l'article 96 de l'Accord de Cotonou, conclusions de l'Union européenne », 14 avril 2004

Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, « Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur le Togo », Bruxelles, le 31 août 2006, http://www.consilium.europa.eu

Conseil de l'Union européenne, Communiqué de presse, « Déclaration de la présidence au nom de l'Union européenne sur le Togo », Bruxelles, le 25 octobre 2005, http://www.consilium.europa.eu

Conseil de l'Union européenne, « Javier SOLANA, Haut Représentant de l'UE pour la PESC s'entretient avec Faure GNASSINGBE, Président du Togo », Bruxelles, le 04 septembre 2006, http://www.consilium.europa.eu

Conseil de l'Union européenne, « Déclaration de la Présidence au nom de l'Union Européenne sur la réaction de l'UE au développement positif au Togo », Bruxelles, le 07 août 2006, http://www.consilium.europa.eu

Délégation de la Commission Européenne auprès de la République Togolaise, Communiqué de presse, « L'UE et les pays ACP signent l'Accord de Cotonou révisé », Lomé, le 04 août 2005, http://www.europa.eu.int

Délégation de la Commission Européenne auprès de la République Togolaise, Communiqué de presse, « Questions et Réponses : Signature de l'accord révisé de Cotonou », Lomé, le 04 août 2005

Délégation de la Commission Européenne auprès de la République Togolaise, Communiqué de presse, « Un million d'euros soit plus de 650 millions de francs CFA pour accompagner et soutenir la coopération avec le Togo », Lomé, le 15 novembre 2004, http://www.deltgo.ec.europa.eu

Délégation de la Commission Européenne auprès de la République Togolaise, Communiqué de presse, du 21 novembre 2006, http://www.deltgo.ec.europa.eu

Délégation de la Commission Européenne auprès de la République Togolaise, Communiqué de presse, du 07 septembre 2007, http://www.deltgo.ec.europa.eu

Délégation de la Commission Européenne auprès de la République Togolaise, Communiqué de presse, « Stabex 1995-1999. 10 millions d'euros soit plus de 6,5 milliards de francs CFA en appui aux populations rurales », le 28 août 2007, http://www.deltgo.ec.europa.eu

Délégation de la Commission Européenne auprès de la République Togolaise, Communiqué de presse, « Lettre officielle de notification du 9ème FED au Président de la République », Lomé, le 19 décembre 2006, http://www.deltgo.ec.europa.eu

Délégation de la Commission Européenne auprès de la République Togolaise, Communiqué de presse, « L'Union européenne apporte un appui de 8 millions d'euros soit plus de 5,2 milliards de francs CFA à la modernisation de la justice togolaise », Lomé, le 13 juillet 2007, http://www.deltgo.ec.europa.eu

Délégation de la Commission Européenne auprès de la République Togolaise, Communiqué de presse, « Plus de 13,6 millions d'euros soit près de 9 milliards de francs CFA en appui au processus électoral du Togo », Lomé, le 08 juin 2007, http://www.deltgo.ec.europa.eu

Délégation de la Commission Européenne auprès de la République Togolaise, Communiqué de presse, Lomé, le 19 août 2006, http://www.deltgo.ec.europa.eu

Délégation de la Commission Européenne auprès de la République Togolaise, Communiqué de presse, « Déclaration de la Présidence au nom de l'Union européenne sur la situation au Togo », Lomé, le 09 mai 2006, http://www.deltgo.ec.europa.eu

Délégation de la Commission Européenne auprès de la République Togolaise, Communiqué de presse, « L'Union européenne a approuvé le Document de Stratégie Pays-Programme Indicatif National pour le Togo : € 123 millions pour la période 2008-2013 », Lomé, le 10 mars 2008

Délégation de la Commission Européenne auprès de la République Togolaise, Communiqué de presse, « Signature de deux nouvelles Conventions de financement : une nouvelle impulsion à la coopération UE-Togo pour 26 millions soit plus de 17 milliards de francs CFA », Lomé, le 13 novembre 2007, http://www.deltgo.ec.europa.eu

Délégation de la Commission Européenne auprès de la République Togolaise, « Appui à la société civile. Plus de 1,7 milliards de francs CFA de la Commission Européenne pour les actions de développement au Togo », Lomé, le 03 février 2004

Délégation de la Commission Européenne auprès de la République Togolaise, Communiqué de presse, « Togo- La Commission propose une « feuille de route » vers une reprise complète de l'aide de l'UE », Lomé, le 03 septembre 2004, http://www.deltgo.cec.eu.int

Délégation de la Commission Européenne auprès de la République Togolaise, Communiqué de presse, « Stabex 1990-1994. 15 millions d'euros soit plus de 10,3 milliards de francs CFA en appui aux populations défavorisées », Lomé, le 19 août 2006, http://www.europa.eu.int

Délégation de la Commission Européenne auprès de la République Togolaise, « Togo : Election législatives dans le calme le 14 octobre 2007 », Bruxelles, le 16 octobre 2007.

Délégation de la Commission Européenne auprès de la République Togolaise, Communiqué de presse, Lomé le 30 novembre 2007, http://www.deltgo.ec.europa.eu

DUFAU Jean-Pierre et SOUARE Alioune, « Les accords de partenariats économiques (APE) entre l'Union européenne et 79 pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique », Rapport de la Commission Coopération et développement de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), 5-8 juillet 2011, 31 pages, http://apf.francophonie.org

ECDPM, « La négociation des APE : Etat des lieux », Maastricht (Pays-Bas), 11 janvier 2008, 33 pages, http://www.acp-eu-trade.org/ape

HOGUET Patrick (Député), « La Convention de Lomé : un modèle en danger ? », Rapport d'information n° 2070, Délégation de l'Assemblée nationale (France) pour l'Union européenne, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 mai 1995, 75 pages

Le Courrier, « Accord de partenariat ACP-CE. Signé à Cotonou le 23 juin 2000 », septembre 2000, Edition spéciale, 41 pages

Le Défenseur des Droits de la République Française, Communiqué de presse, « Dominique Baudis, Défenseur des droits, a reçu Koffi Kounté, Président de la Commission nationale des Droits de l'Homme du Togo », 9 mars 2012, http://www.defenseurdesdroits.fr

MEISEL Nicolas et OULD AOUDIA Jacques, « La "Bonne Gouvernance" est-elle une Bonne Stratégie de Développement ? », Documents de travail de la DGTPE, N° 2007/11, novembre 2007, 69 page

OHIN Elliott, Discours au Forum sur la coopération sino-africaine à Beijing, le 20 juillet 2012, http://www.republicoftogo.com

OIF, « Accélérer l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale », 4 pages, www.francophonie.org

OMC, « Communautés européennes – Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement », Rapport du Groupe spécial, 1er décembre 2003, 191 pages, http://www.wto.org

OMS, « Comprendre la société civile, Enjeux pour l'OMS », février 2002, 10 pages, http://www.who.int

Parlement européen, « Pas de reprise de l'aide de l'UE au Togo sans une amélioration de la situation », Communiqué de presse, 7 septembre 2005, http://www.europarl.europa.eu

Parlement européen, « Accord de partenariat économique : s'assurer d'un impact positif en termes de développement », Communiqué de presse du 5 février 2009, http://www.europarl.europa.eu

Parlement européen, « Révision de l'accord de Cotonou et montant du dixième Fonds européen de développement : les députés tirent la sonnette d'alarme », Communiqué de presse du 23 mars 2006, http://www.europarl.europa.eu

Parlement européen, « Accord de partenariat avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique », 22 janvier 2007, http://www.europarl.europa.eu

Parlement européen, « Révision de l'Accord de Cotonou UE/ACP », Communiqué de presse, 20 janvier 2010, http://www.europarl.europa.eu

Parlement européen, « Accords de partenariat économique », 20 mars 2009, http://www.europarl.europa.eu

Parlement européen, « Feu vert du Parlement à l'accord de partenariat avec la Côte d'Ivoire », Communiqué de presse, 25 mars 2009, http://www.europarl.europa.eu

PNUD, « Rapport Mondial sur le développement Humain : Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté », Ch. 2. La gouvernance démocratique au service du développement Humain, 2002, 277 pages

Rapport Amnesty International, « Togo : État de terreur », 1999, http://www.amnesty.org

Rapport Amnesty International, « Togo : l'histoire va-t-elle se répéter ? », 20 juillet 2005, 27 pages, http://www.amesty.org

Rapport annuel conjoint (RAC) 2008 dans le cadre de la coopération Union Européenne/Togo, 115 pages, http://www.ec.europa.eu

Rapport annuel conjoint (RAC) 2007 dans le cadre de la coopération Union Européenne/Togo,

Rapport d'activité 2004 de l'Union européenne dans le cadre de la coopération avec la République togolaise

Rapport d'activité 2006 de l'Union européenne, dans le cadre de la coopération avec la République togolaise

Rapport d'activité 2000-2001 de l'Union européenne dans le cadre de la coopération avec la République togolaise

Rapport « Document de Stratégie pays et Programme Indicatif Nationale. Période 2008-2013 », dans le cadre de la coopération UE-Togo, 146 pages, http://ec.europa.eu

Rapport « Document de Stratégie Pays Intérimaire 2009-2010 », janvier 2009, dans le cadre du partenariat BAD-Togo, 46 pages, http://www.afdb.org

Rapport FIDH, «Ā propos des événements de Soudou survenus le 5 mai 1992 », mission d'enquête internationale effectuée du 8 au 13 juin 1992, 23 pages

Rapport final sur la question de l'impunité des auteurs de violations des droits de l'Homme au Togo, 27 juin 1997, Commission des droits de l'Homme des Nations-Unies ; Sous-commission sur la discrimination et la protection des minorités ; la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels

Rapport final de l'Union européenne sur les élections présidentielles togolaises du 21 juin 1998

Rapport OMC, « Examen des politiques commerciales Togo », 10 décembre 1998, 103 pages, http://www.who.org

Rapport OMC, « Examen des politiques commerciales Togo », 29 mai 2006, 105 pages, http://www.who.org

RIGAULT Didier, « Promotion des exportations des produits vivriers traditionnels togolais », Rapport de Mission pour le compte de l'USAID, février 1990, 105 pages, http://www.usaid.gov

ANNEXES

I- Extrait de l'Accord de Cotonou signé le 23 juin 2000

II- Liste et cartographie des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

III- Les 22 engagements pris par le gouvernement togolais le 14 avril 2004

IV- Dialogue inter-togolais. Accord politique global du 20 août 2006

ACCORD DE PARTENARIAT

entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autres part, signé à Cotonou le 23 juin 2000

TABLE DES MATIÈRES

		Page
PRÉAMBULE		5
PARTIE 1	DISPOSITIONS GÉNÉRALES	6
Titre I	Objectifs, principes et acteurs	6
Chapitre 1	Objectifs et principes	6
Chapitre 2	Les acteurs du partenariat	7
Titre II	La dimension politique	8
PARTIE 2	DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES	11
PARTIE 3	STRATÉGIES DE COOPÉRATION	13
Titre I	Stratégies de développement	13
Chapitre I	Cadre général	13
Chapitre II	Domaines d'appui	14
Section 1	Développement économique	14
Section 2	Développement social et humain	16
Section 3	Coopération et intégration régionale	17
Section 4	Questions thématiques et à caractère transversal	18
Titre II	Coopération économique et commerciale	20
Chapitre 1	Objectifs et principes	20
Chapitre 2	Nouveaux accords commerciaux	20
Chapitre 3	Coopération dans les enceintes internationales	22
Chapitre 4	Commerce des services	22
Chapitre 5	Domaines liés au commerce	23
Chapitre 6	Coopération dans d'autres secteurs	26
PARTIE 4	COOPÉRATION POUR LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT	27
Titre I	Dispositions générales	27
Chapitre 1	Objectifs, principes, lignes directrices et éligibilité	27
Chapitre 2	Champ d'application et nature des financements	28
Titre II	Coopération financière	29
Chapitre 1	Moyens de financement	29
Chapitre 2	Dette et appui à l'ajustement structurel	30
Chapitre 3	Soutien en cas de fluctuations à court terme des recettes d'exportation	31
Chapitre 4	Appui aux politiques sectorielles	32
Chapitre 5	Microréalisations et coopération décentralisée	32
Chapitre 6	L'aide humanitaire et l'aide d'urgence	33
Chapitre 7	Appui aux investissements et au développement du secteur privé	33

Titre III	Coopération technique	35
Titre IV	Procédures et systèmes de gestion	36
PARTIE 5	DISPOSITIONS GÉNÉRALES CONCERNANT LES ÉTATS ACP LES MOINS AVANCÉS, ENCLAVÉS OU INSULAIRES	37
Chapitre 1	Dispositions générales	37
Chapitre 2	États ACP les moins avancés	37
Chapitre 3	États ACP enclavés	38
Chapitre 4	États ACP insulaires	38
PARTIE 6	DISPOSITIONS FINALES	38

PRÉAMBULE

VU le traité instituant la Communauté européenne, d'une part, et l'accord de Georgetown instituant le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), d'autre part;

AFFIRMANT leur engagement à œuvrer ensemble en vue de la réalisation des objectifs d'éradication de la pauvreté, de développement durable et d'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale;

EXPRIMANT leur détermination à apporter par leur coopération une contribution significative au développement économique, social et culturel des États ACP et au mieux-être de leurs populations, à les aider à relever les défis de la mondialisation et à renforcer le partenariat ACP-UE dans un effort visant à donner au processus de mondialisation une dimension sociale plus forte;

RÉAFFIRMANT leur volonté de revitaliser leurs relations privilégiées et de mettre en œuvre une approche globale et intégrée en vue d'un partenariat renforcé fondé sur le dialogue politique, la coopération au développement et les relations économiques et commerciales;

RECONNAISSANT qu'un environnement politique garantissant la paix, la sécurité et la stabilité, le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques, fait partie intégrante du développement à long terme; reconnaissant que la responsabilité première de la mise en place d'un tel environnement relève des pays concernés;

RECONNAISSANT que des politiques économiques saines et durables sont une condition préalable du développement;

SE RÉFÉRANT aux principes de la Charte des Nations Unies, et rappelant la Déclaration universelle des droits de l'homme, les conclusions de la Conférence de Vienne de 1993 sur les droits de l'homme, les Pactes sur les droits civils et politiques et sur les droits économiques, sociaux et culturels, la Convention sur les droits de l'enfant, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, les Conventions de Genève de 1949 et les autres instruments du droit international humanitaire, la Convention de 1954 sur le statut des apatrides, la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et le protocole de New York de 1967 relatif aux statut des réfugiés;

CONSIDÉRANT la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ainsi que la Convention américaine des droits de l'homme comme des contributions régionales positives au respect des droits de l'Homme dans l'Union européenne et les États ACP;

RAPPELANT les déclarations de Libreville et de Santo Domingo des chefs d'État et de gouvernement des pays ACP lors de leurs sommets de 1997 et 1999;

CONSIDÉRANT que les objectifs et principes du développement définis lors des conférences des Nations Unies et l'objectif fixé par le comité d'aide au développement de l'OCDE visant à réduire de moitié, d'ici à 2015, le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté, offrent une vision précise et doivent sous-tendre la coopération ACP-UE dans le cadre du présent accord;

ACCORDANT une attention particulière aux engagements souscrits lors des conférences des Nations Unies de Rio, Vienne, Le Caire, Copenhague, Pékin, Istanbul et Rome, et reconnaissant la nécessité de poursuivre les efforts en vue de réaliser les objectifs et de mettre en œuvre les programmes d'action qui ont été définis dans ces enceintes;

SOUCIEUX de respecter les droits fondamentaux des travailleurs, et tenant compte des principes contenus dans les conventions pertinentes de l'Organisation internationale du travail;

RAPPELANT les engagements auxquels elles ont souscrit dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce,

ONT DÉCIDÉ DE CONCLURE LE PRÉSENT ACCORD:

PARTIE 1

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

TITRE I

OBJECTIFS, PRINCIPES ET ACTEURS

CHAPITRE 1

Objectifs et principes

Article premier

Objectifs du partenariat

La Communauté et ses États membres, d'une part, et les États ACP, d'autre part, ci-après dénommés «parties», concluent le présent accord en vue de promouvoir et d'accélérer le développement économique, culturel et social des États ACP, de contribuer à la paix et à la sécurité et de promouvoir un environnement politique stable et démocratique.

Le partenariat est centré sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale.

Ces objectifs ainsi que les engagements internationaux des parties inspirent l'ensemble des stratégies de développement et sont abordés selon une approche intégrée prenant simultanément en compte les composantes politiques, économiques, sociales, culturelles et environnementales du développement. Le partenariat offre un cadre cohérent d'appui aux stratégies de développement définies par chaque État ACP.

Une croissance économique soutenue, le développement du secteur privé, l'accroissement de l'emploi et l'amélioration de l'accès aux ressources productives s'inscrivent dans ce cadre. Le respect des droits de la personne humaine et la satisfaction des besoins essentiels, la promotion du développement social et les conditions d'une répartition équitable des fruits de la croissance sont favorisés. Les processus d'intégration régionale et sous-régionale qui facilitent l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale en termes commerciaux et d'investissement privé, sont encouragés et soutenus. Le développement des capacités des acteurs du développement et l'amélioration du cadre institutionnel nécessaire à la cohésion sociale, au fonctionnement d'une société démocratique et d'une économie de marché ainsi qu'à l'émergence d'une société civile active et organisée font partie intégrante de cette approche. La situation des femmes et les questions d'égalité entre les hommes et les femmes sont systématiquement prises en compte dans tous les domaines, politiques, économiques ou sociaux. Les principes de gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement sont appliqués et intégrés à tous les niveaux du partenariat.

Article 2

Principes fondamentaux

La coopération ACP-CE, fondée sur un régime de droit et l'existence d'institutions conjointes, s'exerce sur la base des principes fondamentaux suivants:

— l'égalité des partenaires et l'appropriation des stratégies de développement: en vue de la réalisation des objectifs du partenariat, les États ACP déterminent, en toute souveraineté, les stratégies de développement de leurs économies et de leurs sociétés dans le respect des éléments essentiels visés à l'article 9; le partenariat encourage l'appropriation des stratégies de développement par les pays et populations concernés;

— la participation: outre l'État en tant que partenaire principal, le partenariat est ouvert à différents types d'autres acteurs, en vue de favoriser la participation de toutes les couches de la société, du secteur privé et des organisations de la société civile à la vie politique, économique et sociale;

— le rôle central du dialogue et le respect des engagements mutuels: les engagements pris par les parties dans le cadre de leur dialogue sont au centre du partenariat et des relations de coopération;

— la différenciation et la régionalisation: les modalités et les priorités de la coopération varient en fonction du niveau de développement du partenaire, de ses besoins, de ses performances et de sa stratégie de développement à long terme. Une importance particulière est accordée à la dimension régionale. Un traitement particulier est accordé aux pays les moins avancés. Il est tenu compte de la vulnérabilité des pays enclavés et insulaires.

Article 3

Réalisation des objectifs du présent accord

Les parties prennent, chacune pour ce qui la concerne au titre du présent accord, toutes les mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent accord et à faciliter la réalisation de ses objectifs. Elles s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril ces objectifs.

CHAPITRE 2

Les acteurs du partenariat

Article 4

Approche générale

Les États ACP déterminent, en toute souveraineté, les principes et stratégies de développement, et les modèles de leurs économies et de leurs sociétés. Ils établissent avec la Communauté, les programmes de coopération prévus dans le cadre du présent accord. Toutefois, les parties reconnaissent le rôle complémentaire et la contribution potentielle des acteurs non étatiques au processus de développement. À cet effet, conformément aux conditions fixées dans le présent accord, les acteurs non étatiques, selon le cas:

— sont informés et impliqués dans la consultation sur les politiques et stratégies de coopération, et sur les priorités de la coopération, en particulier dans les domaines qui les concernent ou qui les affectent directement, ainsi que sur le dialogue politique;

— reçoivent des ressources financières, suivant les conditions fixées dans le présent accord, en vue d'appuyer les processus de développement local;

— sont impliqués dans la mise en œuvre des projets et programmes de coopération dans les domaines qui les concernent ou ceux dans lesquels ils possèdent un avantage comparatif;

— reçoivent un appui pour le renforcement de leurs capacités dans des domaines critiques en vue d'accroître leurs compétences, en particulier en ce qui concerne l'organisation, la représentation et la mise en place de mécanismes de consultation, y compris d'échanges et de dialogue, et dans le but de promouvoir des alliances stratégiques.

Article 5

Information

La coopération appuie également les opérations qui permettent de fournir une meilleure information et de créer une plus grande connaissance des caractéristiques de base du partenariat ACP-UE. La coopération:

— encourage le partenariat et l'établissement de liens entre les acteurs UE et ACP;

— renforce les réseaux et échanges d'expertise et d'expérience entre les acteurs.

Article 6

Définitions

1. Les acteurs de la coopération comprennent:

a) les autorités publiques (locales, nationales et régionales);

b) les acteurs non étatiques:

— le secteur privé;

— les partenaires économiques et sociaux, y compris les organisations syndicales;

— la société civile sous toutes ses formes selon les caractéristiques nationales.

2. La reconnaissance par les parties des acteurs non gouvernementaux dépend de la manière dont ils répondent aux besoins de la population, de leurs compétences spécifiques et du caractère démocratique et transparent de leur mode d'organisation et de gestion.

Article 7

Développement des capacités

La contribution de la société civile au processus de développement peut être accrue par un renforcement des organisations communautaires et des organisations non gouvernementales à but non lucratif dans tous les domaines de la coopération. Ceci nécessite:

— d'encourager et d'appuyer la création et le développement de telles organisations;

— de mettre en place des mécanismes pour impliquer ces organisations dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des stratégies et programmes de développement.

TITRE II

LA DIMENSION POLITIQUE

Article 8

Dialogue politique

1. Les parties mènent, de façon régulière, un dialogue politique global, équilibré et approfondi conduisant à des engagements mutuels.

2. Ce dialogue a pour objectif d'échanger des informations, d'encourager la compréhension mutuelle ainsi que de faciliter la définition de priorités et de principes communs, en particulier en reconnaissant les liens existant entre les différents aspects des relations nouées entre les parties et entre les divers domaines de la coopération prévus par le présent accord. Le dialogue doit faciliter les consultations entre les parties au sein des enceintes internationales. Le dialogue a également pour objectif de prévenir les situations dans lesquelles une partie pourrait juger nécessaire de recourir à la clause de non-exécution.

3. Le dialogue porte sur l'ensemble des objectifs et finalités définis par le présent accord ainsi que sur toutes les questions d'intérêt commun, général, régional ou sous-régional. Par le dialogue, les parties contribuent à la paix, à la sécurité et à la stabilité, et à promouvoir un environnement politique stable et démocratique. Le dialogue englobe les stratégies de coopération ainsi que les politiques générales et sectorielles, y compris l'environnement, l'égalité hommes/femmes, les migrations et les questions liées à l'héritage culturel.

4. Le dialogue se concentre, entre autres, sur des thèmes politiques spécifiques présentant un intérêt mutuel ou général en relation avec les objectifs énoncés dans le présent accord, notamment dans des domaines tels que le commerce des armes, les dépenses militaires excessives, la drogue et la criminalité organisée, ou la discrimination ethnique, religieuse ou raciale. Il comprend également une évaluation régulière des évolutions relatives au respect des droits de l'homme, des principes démocratiques, de l'État de droit et à la bonne gestion des affaires publiques.

5. Les politiques générales visant à promouvoir la paix ainsi qu'à prévenir, gérer et résoudre les conflits violents, occupent une place importante dans ce dialogue, tout comme la nécessité de prendre pleinement en considération l'objectif de la paix et de la stabilité démocratique lors de la définition des domaines prioritaires de la coopération.

6. Le dialogue est mené avec toute la souplesse nécessaire. Il peut, selon les besoins, être formel ou informel, se dérouler dans le cadre institutionnel et en dehors de celui-ci, sous la forme et au niveau les plus appropriés, y compris au niveau régional, sous-régional ou national.

7. Les organisations régionales et sous-régionales ainsi que les représentants des sociétés civiles sont associés à ce dialogue.

Article 9

Éléments essentiels et élément fondamental

1. La coopération vise un développement durable centré sur la personne humaine, qui en est l'acteur et le bénéficiaire principal, et postule le respect et la promotion de l'ensemble des droits de l'homme.

Le respect de tous les droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris le respect des droits sociaux fondamentaux, la démocratie basée sur l'État de droit, et une gestion transparente et responsable des affaires publiques font partie intégrante du développement durable.

2. Les parties se réfèrent à leurs obligations et à leurs engagements internationaux en matière de respect des droits de l'homme. Elles réitèrent leur profond attachement à la dignité et aux droits de l'homme qui constituent des aspirations légitimes des individus et des peuples. Les droits de l'homme sont universels, indivisibles et interdépendants. Les parties s'engagent à promouvoir et protéger toutes les libertés fondamentales et tous les droits de l'homme, qu'il s'agisse des droits civils et politiques, ou économiques, sociaux et culturels. L'égalité entre les hommes et les femmes est réaffirmée dans ce contexte.

Les parties réaffirment que la démocratisation, le développement et la protection des libertés fondamentales et des droits de l'homme sont interdépendants et se renforcent mutuellement. Les principes démocratiques sont des principes universellement reconnus sur lesquels se fonde l'organisation de l'État pour assurer la légitimité de son autorité, la légalité de ses actions qui se reflète dans son système constitutionnel, législatif et réglementaire, et l'existence de mécanismes de participation. Sur la base des principes universellement reconnus, chaque pays développe sa culture démocratique.

L'État de droit inspire la structure de l'État et les compétences des divers pouvoirs, impliquant en particulier des moyens effectifs et accessibles de recours légal, un système judiciaire indépendant garantissant l'égalité devant la loi et un exécutif qui est pleinement soumis au respect de la loi.

Le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, sur lesquels se fonde le partenariat ACP-UE, inspirent les politiques internes et internationales des parties et constituent les éléments essentiels du présent accord.

3. Dans le cadre d'un environnement politique et institutionnel respectueux des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, la bonne gestion des affaires publiques se définit comme la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable. Elle implique des procédures de prise de décision claires au niveau des pouvoirs publics, des institutions transparentes et soumises à l'obligation de rendre compte, la primauté du droit dans la gestion et la répartition des ressources, et le renforcement des capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre de mesures visant en particulier la prévention et la lutte contre la corruption.

La bonne gestion des affaires publiques, sur laquelle se fonde le partenariat ACP-UE, inspire les politiques internes et internationales des parties et constitue un élément fondamental du présent accord. Les parties conviennent que seuls les cas graves de corruption, active et passive, tels que définis à l'article 97 constituent une violation de cet élément.

4. Le partenariat soutient activement la promotion des droits de l'homme, les processus de démocratisation, la consolidation de l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques.

Ces domaines constituent un élément important du dialogue politique. Dans le cadre de ce dialogue, les parties accordent une importance particulière aux évolutions en cours et au caractère continu des progrès effectués. Cette évaluation régulière tient compte de la situation économique, sociale, culturelle et historique de chaque pays.

Ces domaines font également l'objet d'une attention particulière dans l'appui aux stratégies de développement. La Communauté apporte un appui aux réformes politiques, institutionnelles et juridiques, et au renforcement des capacités des acteurs publics, privés et de la société civile, dans le cadre des stratégies qui sont décidées d'un commun accord entre l'État concerné et la Communauté.

Article 10

Autres éléments de l'environnement politique

1. Les parties considèrent que les éléments suivants contribuent au maintien et à la consolidation d'un environnement politique stable et démocratique:

— un développement durable et équitable, impliquant notamment l'accès aux ressources productives, aux services essentiels et à la justice;

— la participation accrue d'une société civile active et organisée et du secteur privé.

2. Les parties reconnaissent que les principes de l'économie de marché, s'appuyant sur des règles de concurrence transparentes et des politiques saines en matière économique et sociale, contribuent à la réalisation des objectifs du partenariat.

Article 11

Politiques en faveur de la paix, prévention et résolution des conflits

1. Les parties poursuivent une politique active, globale et intégrée de consolidation de la paix et de prévention et de règlement des conflits dans le cadre du partenariat. Cette politique se fonde sur le principe de l'appropriation. Elle se concentre notamment sur le développement des capacités régionales, sous-régionales et nationales, et sur la prévention des conflits violents à un stade précoce en agissant directement sur leurs causes profondes et en combinant, de manière appropriée, tous les instruments disponibles.

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

3. Ces activités comprennent également, entre autres, un appui aux efforts de médiation, de négociation et de réconciliation, à la gestion régionale efficace des ressources naturelles communes rares, à la démobilisation et à la réinsertion sociale des anciens combattants, aux efforts concernant le problème des enfants soldats, ainsi qu'à toute action pertinente visant à limiter à un niveau approprié les dépenses militaires et le commerce des armes, y compris par un appui à la promotion

et à l'application de normes et de codes de conduite. Dans ce contexte, l'accent est particulièrement mis sur la lutte contre les mines antipersonnel et contre la diffusion, le trafic illicite et l'accumulation excessive et incontrôlée des armes de petit calibre et armes légères.

4. Dans les situations de conflit violent, les parties prennent toutes les mesures appropriées pour prévenir une intensification de la violence, pour limiter sa propagation et pour faciliter un règlement pacifique des différends existants. Une attention particulière est accordée pour s'assurer que les ressources financières de la coopération sont utilisées conformément aux principes et aux objectifs du partenariat, et pour empêcher un détournement des fonds à des fins bellicistes.

5. Dans les situations post-conflit, les parties prennent toutes les mesures appropriées pour faciliter le retour à une situation durable de non-violence et de stabilité. Elles assurent les liens nécessaires entre les mesures d'urgence, la réhabilitation et la coopération au développement.

Article 12

Cohérence des politiques communautaires et incidence sur l'application du présent accord

Sans préjudice de l'article 96, lorsque la Communauté envisage, dans le cadre de ses compétences, de prendre une mesure susceptible d'affecter, au titre des objectifs du présent accord, les intérêts des États ACP, elle en informe ceux-ci en temps utile. À cet effet, la Commission communique simultanément au Secrétariat des États ACP ses propositions concernant les mesures de ce type. En cas de besoin, une demande d'information peut également être introduite à l'initiative des États ACP.

À la demande de ceux-ci, des consultations ont lieu à bref délai afin que, avant la décision finale, il puisse être tenu compte de leurs préoccupations quant à l'impact de ces mesures.

Après ces consultations, les États ACP peuvent, en outre, communiquer dans les meilleurs délais leurs préoccupations par écrit à la Communauté et présenter des suggestions de modifications en indiquant comment répondre à leurs préoccupations.

Si la Communauté ne donne pas suite aux observations des États ACP, elle les en informe dès que possible en indiquant ses raisons.

Les États ACP reçoivent en outre, si possible à l'avance, des informations adéquates sur l'entrée en vigueur de ces décisions.

Article 13

Migrations

1. La question des migrations fait l'objet d'un dialogue approfondi dans le cadre du partenariat ACP-UE.

Les parties réaffirment leurs obligations et leurs engagements existant en droit international pour assurer le respect des droits de l'homme et l'élimination de toutes les formes de discrimination fondées notamment sur l'origine, le sexe, la race, la langue et la religion.

2. Les parties sont d'accord pour considérer qu'un partenariat implique, à l'égard des migrations, un traitement équitable des ressortissants des pays tiers résidant légalement sur leurs territoires, une politique d'intégration ayant pour ambition de leur offrir des droits et obligations comparables à ceux de leurs citoyens, à favoriser la non-discrimination dans la vie économique, sociale et culturelle et à mettre en place des mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie.

3. Chaque État membre accorde aux travailleurs ressortissant d'un pays ACP exerçant légalement une activité sur son territoire, un traitement caractérisé par l'absence de toute discrimination fondée sur la nationalité par rapport à ses propres ressortissants, en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération et de licenciement. Chaque État ACP accorde, en outre, à cet égard un traitement non-discriminatoire comparable aux travailleurs ressortissants des États membres.

4. Les parties considèrent que les stratégies visant à réduire la pauvreté, à améliorer les conditions de vie et de travail, à créer des emplois et à développer la formation contribuent à long terme à normaliser les flux migratoires.

Les parties tiennent compte, dans le cadre des stratégies de développement et de la programmation nationale et régionale, des contraintes structurelles liées aux phénomènes migratoires en vue d'appuyer le développement économique et social des régions d'origine des migrants et de réduire la pauvreté.

La Communauté soutient, dans le cadre des programmes de coopération nationaux et régionaux, la formation des ressortissants ACP dans leur pays d'origine, dans un autre pays ACP ou dans un État membre de l'Union européenne. En ce qui concerne la formation dans un État membre, les parties veillent à ce que ces actions soient orientées vers l'insertion professionnelle des ressortissants ACP dans leur pays d'origine.

Les parties développent des programmes de coopération visant à faciliter l'accès à l'enseignement pour les étudiants des États ACP, notamment par l'utilisation des nouvelles technologies de la communication.

5. a) Le Conseil des ministres examine, dans le cadre du dialogue politique, les questions liées à l'immigration illégale en vue, le cas échéant, de définir les moyens d'une politique de prévention.

b) Dans ce cadre, les parties conviennent notamment de s'assurer que les droits et la dignité des personnes sont respectés dans toute procédure mise en œuvre pour le retour des immigrants illégaux dans leur pays d'origine. À cet égard, les autorités concernées accordent les facilités administratives nécessaires au retour.

c) Les parties conviennent également que:

i) chaque État membre de l'Union européenne accepte le retour et réadmet ses propres ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un État ACP, à la demande de ce dernier et sans autres formalités;

chacun des États ACP accepte le retour et réadmet ses propres ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne, à la demande de ce dernier et sans autres formalités.

Les États membres et les États ACP fourniront à leurs ressortissants des documents d'identité appropriés à cet effet.

Vis-à-vis des États membres de l'Union européenne, les obligations au titre du présent paragraphe s'appliquent seulement à l'égard des personnes qui doivent être considérées comme leurs ressortissants au sens de la Communauté, en conformité avec la déclaration n° 2 annexée au traité instituant la Communauté européenne. Vis-à-vis des États ACP, les obligations au titre du présent paragraphe s'appliquent seulement à l'égard des personnes qui doivent être considérées comme leurs ressortissants au sens de leurs législations nationales respectives;

ii) à la demande d'une partie, des négociations sont initiées avec les États ACP en vue de conclure, de bonne foi et en accord avec les principes correspondants du droit international, des accords bilatéraux régissant les obligations spécifiques de réadmission et de retour de leurs ressortissants. Ces accords prévoient également, si l'une des parties l'estime nécessaire, des dispositions pour la réadmission de ressortissants de pays tiers et d'apatrides. Ces accords précisent les catégories de personnes visées par ces dispositions ainsi que les modalités de leur réadmission et retour.

Une assistance adéquate sera accordée aux États ACP en vue de la mise en œuvre de ces accords;

iii) aux fins du présent point c), on entend par «parties», la Communauté, chacun de ses États membres et tout État ACP.

PARTIE 2

DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES

Article 14

Les institutions conjointes

Les institutions du présent accord sont le Conseil des ministres, le Comité des ambassadeurs et l'Assemblée parlementaire paritaire.

Article 15

Le Conseil des ministres

1. Le Conseil des ministres est composé, d'une part, des membres du Conseil de l'Union européenne et de membres de la Commission des Communautés européennes et, d'autre part, d'un membre du gouvernement de chaque État ACP.

La présidence du Conseil des ministres est exercée à tour de rôle par un membre du Conseil de l'Union européenne et par un membre du gouvernement d'un État ACP.

Le Conseil se réunit, en principe, une fois par an à l'initiative de son président, et chaque fois qu'il apparaît nécessaire sous une forme et une composition géographique appropriée aux thèmes à traiter.

2. Les fonctions du Conseil des ministres sont les suivantes:

a) mener le dialogue politique;

b) adopter les orientations de politiques et prendre les décisions nécessaires pour la mise en œuvre des dispositions du présent accord, notamment en matière de stratégies de développement dans les domaines spécifiques prévus par le présent accord ou dans tout autre domaine qui s'avérerait pertinent, et en matière de procédures;

c) examiner et régler toute question de nature à entraver la mise en œuvre effective et efficace du présent accord, ou de faire obstacle à la réalisation de ses objectifs;

d) veiller au bon fonctionnement des mécanismes de consultation.

3. Le Conseil des ministres se prononce par commun accord des parties. Le Conseil ne peut valablement délibérer qu'en présence de la moitié des membres du Conseil de l'Union européenne, d'un membre de la Commission et des deux tiers des membres représentant les gouvernements des États ACP. Tout membre du Conseil des ministres empêché peut se faire représenter. Le représentant exerce tous les droits du membre empêché.

Il peut prendre des décisions qui sont obligatoires pour les parties, formuler des résolutions, recommandations, et avis. Il examine et prend en considération les résolutions et recommandations adoptées par l'Assemblée parlementaire paritaire.

Le Conseil des ministres entretient un dialogue suivi avec les représentants des milieux économiques et sociaux et les autres acteurs de la société civile dans les ACP et l'UE. À cet effet, des consultations pourront être organisées en marge de ses sessions.

4. Le Conseil des ministres peut déléguer des compétences au Comité des ambassadeurs.

5. Le Conseil des ministres adopte son règlement intérieur dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur du présent accord.

Article 16

Le Comité des ambassadeurs

1. Le Comité des ambassadeurs est composé, d'une part, du représentant permanent de chaque État membre auprès de l'Union européenne et d'un représentant de la Commission et, d'autre part, du chef de mission de chaque État ACP auprès de l'Union européenne.

La présidence du Comité des ambassadeurs est assurée à tour de rôle par le représentant permanent d'un État membre désigné par la Communauté et par un chef de mission, représentant d'un État ACP, désigné par les États ACP.

2. Le Comité assiste le Conseil des ministres dans l'accomplissement de ses tâches et exécute tout mandat qui lui est confié par le Conseil. Dans ce cadre, il suit l'application du présent accord ainsi que les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs qui y sont définis.

Le Comité des ambassadeurs se réunit régulièrement, notamment pour préparer les sessions du Conseil et chaque fois que cela s'avère nécessaire.

3. Le Comité des ambassadeurs adopte son règlement intérieur dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur du présent accord.

Article 17

L'Assemblée parlementaire paritaire

1. L'Assemblée parlementaire paritaire, est composée, en nombre égal, de représentants de l'UE et des ACP. Les membres de l'Assemblée parlementaire paritaire sont, d'une part, des membres du Parlement européen et, d'autre part, des parlementaires ou, à défaut, des représentants désignés par le Parlement de chaque État ACP. En l'absence de Parlement, la participation d'un représentant de l'État ACP concerné est soumise à l'approbation préalable de l'Assemblée parlementaire paritaire.

2. Le rôle de l'Assemblée parlementaire paritaire, en tant qu'organe consultatif, est de:

— promouvoir les processus démocratiques par le dialogue et la concertation;

— permettre une plus grande compréhension entre les peuples de l'Union européenne et des États ACP et sensibiliser les opinions publiques aux questions de développement;

— examiner les questions relatives au développement et au partenariat ACP-UE;

— adopter des résolutions et adresser des recommandations au Conseil des ministres en vue de la réalisation des objectifs du présent accord.

3. L'Assemblée parlementaire paritaire se réunit deux fois par an en session plénière, alternativement dans l'Union européenne et dans un État ACP. En vue de renforcer l'intégration régionale et d'encourager la coopération entre parlements nationaux, des réunions entre parlementaires de l'UE et parlementaires ACP peuvent être organisées au niveau régional ou sous-régional.

L'Assemblée parlementaire paritaire organise des rencontres régulières avec les représentants de milieux économiques et sociaux ACP — UE et les autres acteurs de la société civile, afin de recueillir leurs avis sur la réalisation des objectifs du présent accord.

4. L'Assemblée parlementaire paritaire adopte son règlement intérieur dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur du présent accord.

PARTIE 3

STRATÉGIES DE COOPÉRATION

Article 18

Les stratégies de coopération se fondent sur les stratégies de développement et la coopération économique et commerciale, qui sont interdépendants et complémentaires. Les parties veillent à ce que les efforts entrepris dans les deux domaines mentionnés ci-dessus se renforcent mutuellement.

TITRE I

STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT

CHAPITRE I

Cadre général

Article 19

Principes et objectifs

1. L'objectif central de la coopération ACP-CE est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté, le développement durable et l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale. Dans ce contexte, le cadre et les orientations de coopération sont adaptés aux situations particulières de chaque pays ACP et appuient la promotion de l'appropriation locale des réformes économiques et sociales et l'intégration des acteurs du secteur privé et de la société civile dans le processus de développement.

2. La coopération se réfère aux conclusions des conférences des Nations Unies et aux objectifs et programmes d'action convenus au niveau international ainsi qu'à leur suivi, comme base des principes du développement. La coopération se réfère également aux objectifs internationaux de la coopération au développement et prête une attention particulière à la mise en place d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs des progrès réalisés.

3. Les gouvernements et les acteurs non étatiques de chaque pays ACP prennent l'initiative des consultations sur les stratégies de développement du pays et sur l'appui communautaire.

Article 20

Approche

1. Les objectifs de la coopération au développement ACP-CE sont poursuivis suivant des stratégies intégrées qui combinent les composantes économiques, sociales, culturelles, environnementales et institutionnelles du développement et qui doivent être appropriées au niveau local. La coopération fournit ainsi un cadre cohérent d'appui aux stratégies de développement des pays ACP, assurant la complémentarité et l'interaction entre les différentes composantes. Dans ce contexte, et dans le cadre des politiques de développement et des réformes mises en œuvre par les États ACP, les stratégies de coopération ACP-CE visent à:

a) réaliser une croissance économique, rapide, soutenue et créatrice d'emplois, développer le secteur privé, augmenter l'emploi, améliorer l'accès aux ressources productives et aux activités économiques et promouvoir la coopération et l'intégration régionale;

b) promouvoir le développement social et humain, contribuer à assurer un partage général et équitable des fruits de la croissance et favoriser l'égalité hommes/femmes;

c) promouvoir les valeurs culturelles des communautés et leurs interactions spécifiques avec les composantes économiques, politiques et sociales;

d) promouvoir le développement et les réformes institutionnelles, renforcer les institutions nécessaires à la consolidation de la démocratie, de la bonne gouvernance et des économies de marché efficaces et compétitives et renforcer les capacités au service du développement et du partenariat; et

e) promouvoir la gestion durable et la régénération de l'environnement et les bonnes pratiques dans ce domaine et assurer la préservation des ressources naturelles.

2. En vue de leur intégration dans tous les domaines de la coopération, une prise en compte systématique des questions thématiques ou transversales suivantes sera assurée: les questions de genre, l'environnement, le développement institutionnel et le renforcement des capacités. Ces domaines peuvent également faire l'objet de l'appui de la Communauté.

3. Les textes détaillés relatifs aux objectifs et aux stratégies de coopération, en particulier en ce qui concerne les politiques et stratégies sectorielles, sont insérés dans un compendium de textes de référence dans les domaines ou secteurs spécifiques de la coopération. Ces textes peuvent être révisés, adaptés et/ou amendés par le Conseil des ministres sur la base d'une recommandation du Comité de coopération ACP-CE pour le financement du développement.

CHAPITRE 2

Domaines d'appui

SECTION 1

Développement économique

Article 21

Investissement et développement du secteur privé

1. La coopération soutient, au niveau national et/ou régional, les réformes et les politiques économiques et institutionnelles nécessaires à la création d'un environnement propice à l'investissement privé et au développement d'un secteur privé dynamique, viable et compétitif. La coopération vise en outre:

a) la promotion du dialogue et de la coopération entre les secteurs public et privé;

b) le développement des capacités de gestion et d'une culture d'entreprise;

c) la privatisation et la réforme des entreprises, et

d) le développement et la modernisation des mécanismes de médiation et d'arbitrage.

2. La coopération vise également à améliorer la qualité, la disponibilité et l'accès des services financiers et non financiers offerts aux entreprises privées dans les secteurs formels et informels par:

a) la mobilisation des flux d'épargne privée, tant domestiques qu'étrangers, pour le financement d'entreprises privées, par le soutien des politiques destinées à développer un secteur financier moderne, y compris les marchés des capitaux, les institutions financières et les opérations viables de microfinance;

b) le développement et le renforcement d'institutions commerciales et d'organisations intermédiaires, d'associations, de chambres de commerce et de prestataires locaux de services du secteur privé qui appuient les entreprises et leur fournissent des services non financiers, tels que des services d'assistance professionnelle, technique, commerciale, à la gestion et à la formation, et

c) l'appui aux institutions, programmes, activités et initiatives qui contribuent au développement et au transfert de technologies et de savoir-faire et à la promotion de meilleures pratiques dans tous les domaines de la gestion des entreprises.

3. La coopération vise à promouvoir le développement des entreprises par des financements, des facilités de garantie et un appui technique pour encourager et soutenir la création, l'établissement, l'expansion, la diversification, la réhabilitation, la restructuration, la modernisation ou la privatisation d'entreprises dynamiques, viables et compétitives dans tous les secteurs économiques, ainsi que d'intermédiaires financiers, tels que des institutions de financement du développement et de capitaux à risque et des sociétés de crédit-bail par:

a) la création et/ou le renforcement des instruments financiers sous forme de capitaux d'investissement;

b) l'amélioration de l'accès aux intrants essentiels, tels que les informations relatives aux entreprises et les services consultatifs ou d'assistance technique;

c) le renforcement des activités d'exportation, en particulier par le renforcement des capacités dans tous les domaines liés au commerce, et

d) la promotion des liens, des réseaux et de la coopération entre les entreprises, notamment ceux impliquant le transfert de technologies et de savoir-faire, aux niveaux national, régional et ACP-CE, ainsi que des partenariats avec des investisseurs privés étrangers conformément aux objectifs et aux orientations de la coopération au développement ACP-CE.

4. La coopération appuie le développement des microentreprises en favorisant un meilleur accès aux services financiers et non financiers, une politique appropriée et un cadre réglementaire pour leur développement et fournit les services de formation et d'information sur les meilleures pratiques en matière de microfinancement.

5. L'appui à l'investissement et au développement du secteur privé intègre des actions et des initiatives aux niveaux macro, meso et microéconomiques.

Article 22

Réformes et politiques macroéconomiques et structurelles

1. La coopération appuie les efforts déployés par les États ACP pour mettre en œuvre:

a) une stabilisation et une croissance macroéconomiques par le biais de politiques fiscales et monétaires disciplinées qui permettent de freiner l'inflation et d'améliorer les équilibres internes et externes, en renforçant la discipline fiscale, en améliorant la transparence et l'efficacité budgétaires, en améliorant la qualité, l'équité et la composition de la politique budgétaire; et

b) des politiques structurelles conçues pour renforcer le rôle des différents acteurs, en particulier celui du secteur privé, et améliorer l'environnement pour augmenter le volume des affaires et promouvoir l'investissement et l'emploi, ainsi que pour:

i) libéraliser le régime du commerce et celui des changes ainsi que la convertibilité des opérations courantes en fonction des circonstances spécifiques à chaque pays;

ii) renforcer les réformes du marché du travail et des produits;

iii) encourager des réformes des systèmes financiers, qui contribuent à mettre en place des systèmes bancaires et non bancaires, des marchés de capitaux et des services financiers viables (y compris la microfinance);

iv) améliorer la qualité des services privés et publics, et

v) encourager la coopération régionale et l'intégration progressive des politiques macroéconomiques et monétaires.

2. La conception des politiques macroéconomiques et des programmes d'ajustement structurel reflète le contexte socio-politique et la capacité institutionnelle des pays concernés, favorise la réduction de la pauvreté et l'accès aux services sociaux, et repose sur les principes suivants:

a) les États ACP ont la responsabilité première de l'analyse des problèmes à résoudre et de la conception et de la mise en œuvre des réformes;

b) les programmes d'appui sont adaptés à la situation particulière de chaque État ACP et tiennent compte des conditions sociales, culturelles et environnementales desdits États;

c) le droit des États ACP à déterminer l'orientation et l'ordonnancement de leurs stratégies et priorités de développement est reconnu et respecté;

d) le rythme des réformes est réaliste et compatible avec les capacités et les ressources de chaque État ACP, et

e) les mécanismes de communication et d'information des populations sur les réformes et politiques économiques et sociales sont renforcés.

Article 23

Développement économique sectoriel

La coopération appuie les réformes politiques et institutionnelles durables et les investissements nécessaires à l'accès équitable aux activités économiques et aux ressources productives, en particulier:

a) le développement de systèmes de formation qui contribuent à accroître la productivité dans les secteurs formel et informel;

b) le capital, le crédit et la terre, notamment, en ce qui concerne les droits de propriété et d'exploitation;

c) l'élaboration de stratégies rurales visant à établir un cadre pour la planification décentralisée, la répartition et la gestion des ressources, selon une approche participative;

d) les stratégies de production agricole, les politiques nationales et régionales de sécurité alimentaire, la gestion des ressources en eau et le développement de la pêche ainsi que des ressources marines dans les zones économiques exclusives des États ACP. Tout accord de pêche qui pourrait être négocié entre la Communauté et les pays ACP doit être cohérent avec les stratégies de développement dans ce domaine;

e) les infrastructures économiques et technologiques et les services, y compris les transports, les systèmes de télécommunications, les services de communication, et le développement de la société de l'information;

f) le développement de secteurs industriel, minier et énergétique compétitifs, tout en encourageant la participation et le développement du secteur privé;

g) le développement du commerce, y compris la promotion du commerce équitable;

h) le développement du secteur des affaires, du secteur financier et bancaire, et des autres services;

i) le développement du tourisme; et

j) le développement des infrastructures et services scientifiques, technologiques et de recherche, y compris le renforcement, le transfert et l'absorption de nouvelles technologies;

k) le renforcement des capacités dans les secteurs productifs, particulièrement dans les secteurs public et privé.

Article 24

Tourisme

La coopération vise le développement durable de l'industrie du tourisme dans les États et les sous-régions ACP, en reconnaissant son importance croissante pour le renforcement du secteur des services dans les pays ACP et l'expansion du commerce mondial de ces pays, sa capacité à stimuler d'autres secteurs d'activité économique et le rôle qu'elle peut jouer dans l'éradication de la pauvreté.

Les programmes et projets de coopération soutiennent les pays ACP dans leurs efforts pour établir et améliorer leur cadre et leurs ressources juridiques et institutionnels en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques et programmes touristiques durables, en améliorant notamment la compétitivité du secteur, en particulier des PME, le soutien et la promotion de l'investissement, le développement de produits, y compris des cultures indigènes dans les pays ACP, et en renforçant les liens entre le tourisme et d'autres secteurs d'activité économique.

SECTION 2

Développement social et humain

Article 25

Développement social sectoriel

1. La coopération appuie les efforts des États ACP dans l'élaboration de politiques et réformes générales et sectorielles qui améliorent la couverture, la qualité et l'accès aux infrastructures et services sociaux de base, et prend en compte les besoins locaux et les demandes spécifiques des groupes les plus vulnérables et les plus défavorisés, tout en réduisant les inégalités dans l'accès à ces services. Il conviendra de veiller tout particulièrement à maintenir un niveau suffisant de dépenses publiques dans les secteurs sociaux. Dans ce cadre, la coopération doit viser à:

a) améliorer l'éducation et la formation et renforcer les capacités et les compétences techniques;

b) améliorer les systèmes de santé et de nutrition, éliminer la famine et la malnutrition, assurer une fourniture et une sécurité alimentaires suffisantes;

c) intégrer les questions démographiques dans les stratégies de développement en vue d'améliorer la santé génésique, les soins de santé primaire, la planification familiale et la prévention contre les mutilations génitales des femmes;

d) promouvoir la lutte contre le SIDA;

e) augmenter la sécurité de l'eau domestique et améliorer l'accès à l'eau potable et à une hygiène suffisante;

f) améliorer l'accès à un habitat abordable et approprié aux besoins de tous, par l'appui aux programmes de construction de logements sociaux, et améliorer les conditions du développement urbain, et

g) favoriser la promotion de méthodes participatives de dialogue social ainsi que le respect des droits sociaux fondamentaux.

2. La coopération appuie également le développement des capacités dans les secteurs sociaux, en soutenant notamment les programmes de formation à la conception des politiques sociales et aux techniques modernes de gestion des projets et programmes sociaux, les politiques favorables à l'innovation technologique, à la recherche, la constitution d'une expertise locale et la promotion de partenariats, l'organisation de tables rondes au niveau national et/ou régional.

3. La coopération encourage et appuie l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de systèmes de protection et de sécurité sociales afin de renforcer la cohésion sociale et de promouvoir l'auto-assistance ainsi que la solidarité des communautés locales. L'appui se concentre, entre autres, sur le développement d'initiatives basées sur la solidarité économique, notamment par la création de fonds de développement social adaptés aux besoins et aux acteurs locaux.

Article 26

Questions liées à la jeunesse

La coopération appuie également l'élaboration d'une politique cohérente et globale afin de valoriser le potentiel de la jeunesse, de manière à ce que les jeunes gens soient mieux intégrés dans la société et puissent montrer toute l'étendue de leurs capacités. Dans ce contexte, la coopération appuie des politiques, des mesures et des actions visant à:

a) protéger les droits des enfants et des jeunes, notamment des filles;

b) valoriser les compétences, l'énergie, le sens de l'innovation et le potentiel de la jeunesse afin de renforcer leurs opportunités dans les domaines économique, social et culturel et d'élargir leurs possibilités d'emploi dans le secteur productif;

c) aider les organismes émanant des communautés locales à donner aux enfants la possibilité de développer leur potentiel physique, psychologique et socio-économique, et

d) réintégrer les enfants dans la société dans le cadre des situations post-conflit, par le biais de programmes de réhabilitation.

Article 27

Développement culturel

Dans le domaine de la culture, la coopération vise à:

a) intégrer la dimension culturelle à tous les niveaux de la coopération au développement;

b) reconnaître, préserver et promouvoir les valeurs et identités culturelles pour favoriser le dialogue interculturel;

c) reconnaître, sauvegarder et valoriser le patrimoine culturel, appuyer le développement des capacités dans ce secteur, et

d) développer les industries culturelles et améliorer les possibilités d'accès au marché pour les biens et services culturels.

SECTION 3

Coopération et intégration régionales

Article 28

Approche générale

La coopération contribue efficacement à la réalisation des objectifs et priorités fixés par les États ACP dans le cadre de la coopération et de l'intégration régionale et sous-régionale, y compris la coopération interrégionale et intra-ACP. La coopération régionale peut également concerner les PTOM et les régions ultrapériphériques. Dans ce cadre, la coopération doit viser à:

a) encourager l'intégration graduelle des États ACP dans l'économie mondiale;

b) accélérer la coopération et le développement économiques, tant à l'intérieur qu'entre les régions des États ACP;

c) promouvoir la libre circulation des populations, des biens, des services, des capitaux, de la main d'œuvre et de la technologie entre les pays ACP;

d) accélérer la diversification des économies des États ACP, ainsi que la coordination et l'harmonisation des politiques régionales et sous-régionales de coopération, et

e) promouvoir et développer le commerce inter et intra-ACP et avec les pays tiers.

Article 29

Intégration économique régionale

Dans le domaine de l'intégration régionale, la coopération vise à:

a) développer et renforcer les capacités:

i) des institutions et organisations d'intégration régionale créées par les États ACP pour promouvoir la coopération et l'intégration régionales et

ii) des gouvernements et des parlements nationaux pour les questions d'intégration régionale;

b) encourager les PMA des États ACP à participer à l'établissement de marchés régionaux et à en tirer profit;

c) mettre en œuvre les politiques de réforme sectorielle au niveau régional;

d) libéraliser les échanges et les paiements;

e) stimuler les investissements transfrontaliers, tant étrangers que nationaux et d'autres initiatives d'intégration économique régionale ou sous-régionale, et

f) prendre en compte les effets des coûts transitoires nets de l'intégration régionale sur les ressources budgétaires et sur la balance des paiements.

Article 30

Coopération régionale

1. La coopération régionale couvre une large gamme de domaines fonctionnels et thématiques qui donnent lieu à des problèmes communs et permettent d'exploiter des économies d'échelle, à savoir en particulier:

a) les infrastructures, notamment les infrastructures de transport et de communication, ainsi que les problèmes de sécurité qui y sont liés et les services, y compris le développement de potentialités au niveau régional dans le domaine des technologies de l'information et des communications;

b) l'environnement, la gestion des ressources en eau, l'énergie;

c) la santé, l'éducation et la formation;

d) la recherche et le développement technologique;

e) les initiatives régionales pour la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets, et

f) d'autres domaines, y compris la limitation des armements, la lutte contre la drogue, le crime organisé, le blanchiment de capitaux, la fraude et la corruption.

2. La coopération appuie aussi des projets et des initiatives de coopération interrégionale et intra-ACP.

3. La coopération contribue à la promotion et à la mise en place d'un dialogue politique régional dans les domaines de la prévention et du règlement des conflits, des droits de l'homme et de la démocratisation, des échanges, de la mise en réseau et de la promotion de la mobilité entre les différents acteurs du développement, en particulier la société civile.

SECTION 4

Questions thématiques et à caractère transversal

Article 31

Questions liées au genre

La coopération contribue au renforcement des politiques et programmes qui améliorent, assurent et élargissent la participation égale des hommes et des femmes à tous les secteurs de la vie politique, économique, sociale et culturelle. La coopération contribue à l'amélioration de l'accès des femmes à toutes les ressources nécessaires au plein exercice de leurs droits fondamentaux. La coopération doit, en particulier, créer un cadre propre à:

a) intégrer les questions de genre et adopter une approche sensible à chaque niveau des domaines de coopération, y compris au niveau des politiques macroéconomique, des stratégies et des actions de développement; et

b) encourager l'adoption de mesures positives spécifiques en faveur des femmes, telles que:

i) la participation à la vie politique nationale et locale;

ii) l'appui aux associations de femmes;

iii) l'accès aux services sociaux de base, en particulier à l'éducation et à la formation, à la santé et au planning familial;

iv) l'accès aux ressources productives, en particulier à la terre et au crédit, ainsi qu'au marché du travail, et

v) la prise en compte spécifique des femmes dans l'aide d'urgence et les actions de réhabilitation.

Article 32

Environnement et ressources naturelles

1. Dans le domaine de la protection de l'environnement, de l'utilisation et de la gestion durables des ressources naturelles, la coopération vise à:

a) intégrer le principe d'une gestion durable de l'environnement dans tous les aspects de la coopération au développement et soutenir les programmes et les projets mis en œuvre par les divers acteurs;

b) créer et/ou renforcer les capacités de gestion environnementale, scientifiques et techniques, humaines et institutionnelles, pour tous les acteurs ayant un rôle à jouer dans la protection de l'environnement;

c) appuyer les mesures et projets visant à traiter les questions sensibles de gestion durable, ainsi que les questions liées à des engagements régionaux et internationaux présents et futurs, en ce qui concerne les ressources naturelles et minérales, telles que:

i) les forêts tropicales, les ressources en eau, les ressources côtières, marines et halieutiques, la faune et la flore, les sols, la biodiversité;

ii) la protection des écosystèmes fragiles (par exemple les récifs coralliens);

iii) les sources renouvelables d'énergie, notamment l'énergie solaire et l'efficacité énergétique;

iv) le développement urbain et rural durable;

v) la désertification, la sécheresse et le déboisement;

vi) la mise au point de solutions novatrices pour les problèmes écologiques urbains, et

vii) la promotion du tourisme durable;

d) prendre en considération les questions liées au transport et à l'élimination des déchets dangereux.

2. La coopération doit aussi tenir compte des éléments suivants:

a) la vulnérabilité des petits États ACP insulaires, en particulier aux menaces que font peser sur eux le changement climatique;

b) l'aggravation du problème de la sécheresse et de la désertification, notamment pour les pays les moins avancés et enclavés; et

c) le développement institutionnel et le renforcement des capacités.

Article 33

Développement institutionnel et renforcement des capacités

1. La coopération accorde une attention systématique aux aspects institutionnels et, dans ce contexte, appuie les efforts des États ACP pour développer et renforcer les structures, les institutions et les procédures qui contribuent à:

a) promouvoir et soutenir la démocratie, la dignité humaine, la justice sociale et le pluralisme, dans le respect total de la diversité au sein des sociétés et entre elles;

b) promouvoir et soutenir le respect universel et intégral ainsi que la protection de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales;

c) développer et renforcer l'État de droit et à améliorer l'accès à la justice, tout en garantissant le professionnalisme et l'indépendance des systèmes juridiques, et

d) assurer une gestion et une administration transparentes et responsables dans toutes les institutions publiques.

2. Les parties œuvrent ensemble pour lutter contre la fraude et la corruption à tous les niveaux de la société.

3. La coopération appuie les efforts des États ACP pour développer leurs institutions publiques comme facteur dynamique de croissance et de développement, et pour améliorer de manière significative l'efficacité et l'impact des services publics sur la vie quotidienne des citoyens. Dans ce contexte, la coopération soutient la réforme, la rationalisation et la modernisation du secteur public. La coopération se concentre plus précisément sur:

a) la réforme et la modernisation de la fonction publique;

b) les réformes juridiques et judiciaires et la modernisation des systèmes de justice;

c) l'amélioration et le renforcement de la gestion des finances publiques;

d) l'accélération des réformes du secteur bancaire et financier;

e) l'amélioration de la gestion des actifs publics et la réforme des procédures de marchés publics, et

f) la décentralisation politique, administrative, économique et financière.

4. La coopération contribue également à reconstituer et/ou à augmenter la capacité critique du secteur public, et à soutenir les institutions indispensables à une économie de marché, en particulier en vue de:

a) développer les capacités juridiques et réglementaires nécessaires au bon fonctionnement d'une économie de marché, y compris les politiques de concurrence et de consommateurs;

b) améliorer la capacité d'analyse, de prévision, de formulation et de mise en œuvre des politiques, notamment dans les domaines économique, social et environnemental, de la recherche, de la science et de technologie, ainsi que des innovations;

c) moderniser, renforcer et réformer les établissements financiers et monétaires et d'améliorer les procédures;

d) créer, au niveau local et municipal, la capacité nécessaire à la mise en œuvre d'une politique de décentralisation, et d'accroître la participation de la population au processus de développement;

e) développer les capacités dans d'autres domaines critiques, tels que:

   i) les négociations internationales et

   ii) la gestion et la coordination de l'aide extérieure.

5. La coopération vise, dans tous les domaines et secteurs, à favoriser l'émergence d'acteurs non gouvernementaux et le développement de leurs capacités et à renforcer les structures d'information, de dialogue et de consultation entre ces acteurs et les pouvoirs publics, y compris à l'échelon régional.

TITRE II

COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ET COMMERCIALE

CHAPITRE 1

Objectifs et principes

Article 34

Objectifs

1. La coopération économique et commerciale vise à promouvoir l'intégration progressive et harmonieuse des États ACP dans l'économie mondiale, dans le respect de leurs choix politiques et de leurs priorités de développement, encourageant ainsi leur développement durable et contribuant à l'éradication de la pauvreté dans les pays ACP.

2. Le but ultime de la coopération économique et commerciale est de permettre aux États ACP de participer pleinement au commerce international. Dans ce contexte, il est tenu particulièrement compte de la nécessité pour les États ACP de participer activement aux négociations commerciales multilatérales. Compte tenu du niveau de développement actuel des pays ACP, la coopération économique et commerciale doit leur permettre de répondre aux défis de la mondialisation et de s'adapter progressivement aux nouvelles conditions du commerce international, facilitant ainsi leur transition vers l'économie mondiale libéralisée.

3. À cet effet, la coopération économique et commerciale vise à renforcer les capacités de production, d'approvisionnement et commerciales des pays ACP ainsi que leur capacité à attirer les investissements. La coopération vise, en outre, à créer une nouvelle dynamique d'échanges entre les parties, à renforcer les politiques commerciales et d'investissement des pays ACP et à améliorer leur capacité de régler les questions liées au commerce.

4. La coopération économique et commerciale est mise en œuvre en parfaite conformité avec les dispositions de l'accord instituant l'OMC, y compris un traitement spécial et différencié tenant compte des intérêts mutuels des parties et de leurs niveaux respectifs de développement.

Article 35

Principes

1. La coopération économique et commerciale doit se fonder sur un partenariat véritable, stratégique et renforcé. Elle est, en outre, basée sur une approche globale, fondée sur les points forts et les résultats des précédentes conventions ACP-CE, en utilisant tous les moyens disponibles pour atteindre les objectifs susmentionnés en faisant face aux contraintes de l'offre et de la demande. Dans ce contexte, il est tenu particulièrement compte des mesures de développement des échanges en tant que moyen de renforcer la compétitivité des États ACP. Une importance appropriée est donc donnée au développement du commerce dans le cadre des stratégies de développement des États ACP qui bénéficient du soutien communautaire.

2. La coopération économique et commerciale se fonde sur les initiatives d'intégration régionale des États ACP, considérant que l'intégration régionale est un instrument clé de leur intégration dans l'économie mondiale.

3. La coopération économique et commerciale tient compte des différents besoins et niveaux de développement des pays et régions ACP. Dans ce contexte, les parties réaffirment leur attachement à garantir un traitement spécial et différencié à tous les pays ACP, à maintenir un traitement particulier en faveur des États ACP PMA et à tenir dûment compte de la vulnérabilité des petits pays enclavés ou insulaires.

CHAPITRE 2

Nouveaux accords commerciaux

Article 36

Modalités

1. Eu égard aux objectifs et aux principes exposés ci-dessus, les parties conviennent de conclure de nouveaux accords commerciaux compatibles avec les règles de l'OMC, en supprimant progressivement les entraves aux échanges entre elles et en renforçant la coopération dans tous les domaines en rapport avec le commerce.

2. Les parties conviennent que les nouveaux accords commerciaux seront introduits progressivement et reconnaissent, par conséquent, la nécessité d'une période préparatoire.

3. Afin de faciliter la transition vers les nouveaux accords commerciaux, les préférences commerciales non réciproques appliquées dans le cadre de la quatrième convention ACP-CE seront maintenues au cours de la période préparatoire pour tous les pays ACP, aux conditions définies à l'annexe V du présent accord.

4. Dans ce contexte, les parties réaffirment l'importance des protocoles relatifs aux produits de base, joints à l'annexe V du présent accord. Elles conviennent de la nécessité de les réexaminer dans le contexte des nouveaux accords commerciaux, en particulier en ce qui concerne leur compatibilité avec les règles de l'OMC, en vue de sauvegarder les avantages qui en découlent, compte tenu du statut particulier du protocole sur le sucre.

Article 37

Procédures

1. Des accords de partenariat économique seront négociés au cours de la période préparatoire qui se terminera le 31 décembre 2007 au plus tard. Les négociations formelles des nouveaux accords commerciaux commenceront en septembre 2002 et ces nouveaux accords entreront en vigueur le 1er janvier 2008, à moins que les parties ne conviennent de dates plus rapprochées.

2. Toutes les mesures nécessaires seront prises pour faire en sorte que les négociations aboutissent au cours de la période préparatoire. À cet effet, la période précédant le début des négociations formelles des nouveaux accords commerciaux sera mise à profit pour engager les premiers préparatifs de ces négociations.

3. La période préparatoire sera également mise à profit pour développer les capacités des secteurs public et privé des pays ACP, notamment en prenant des mesures visant à améliorer la compétitivité, pour renforcer les organisations régionales et pour soutenir les initiatives d'intégration commerciale régionale, avec, le cas échéant, une assistance à l'ajustement budgétaire et à la réforme fiscale, ainsi qu'à la modernisation et au développement des infrastructures et à la promotion des investissements.

4. Les parties examineront régulièrement l'état d'avancement des préparatifs et des négociations et, en 2006, elles effectueront un examen formel et complet des accords prévus pour tous les pays afin de s'assurer qu'aucun délai supplémentaire n'est nécessaire pour les préparatifs ou les négociations.

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

6. En 2004, la Communauté examinera la situation des non-PMA qui décident, après consultation avec la Communauté, qu'ils ne sont pas en mesure de négocier des accords de partenariat économique et elle étudiera toutes les alternatives possibles, afin de pourvoir ces pays d'un nouveau cadre commercial, qui soit équivalent à leur situation existante et conforme aux règles de l'OMC.

7. Les négociations des accords de partenariat économique viseront notamment à établir le calendrier de la suppression progressive des entraves aux échanges entre les parties, en conformité avec les règles de l'OMC en la matière. En ce qui concerne la Communauté, la libéralisation des échanges reposera sur l'acquis et visera à améliorer l'accès actuel des pays ACP au marché, notamment, par le biais d'un réexamen des règles d'origine. Les négociations tiendront compte du niveau de développement et de l'incidence socio-économique des mesures commerciales sur les pays ACP, et de leur capacité à s'adapter et à ajuster leurs économies au processus de libéralisation. Les négociations seront donc aussi flexibles que possible en ce qui concerne la fixation d'une période de transition d'une durée suffisante, la couverture finale des produits, compte tenu des secteurs sensibles, et le degré d'asymétrie en termes de calendrier du démantèlement tarifaire, tout en restant conformes aux règles de l'OMC en vigueur à cette date.

8. Les parties coopéreront et collaboreront étroitement au sein de l'OMC pour défendre le régime commercial conclu, notamment en ce qui concerne le degré de flexibilité disponible.

9. La Communauté engagera à partir de l'an 2000 un processus qui, pour la fin des négociations commerciales multilatérales et au plus tard d'ici à 2005, assurera l'accès en franchise de droits de l'essentiel des produits originaires de l'ensemble des PMA, en se fondant sur les dispositions commerciales existantes de la quatrième convention ACP-CE, et qui simplifiera et réexaminera les règles d'origine, y compris les dispositions sur le cumul, qui s'appliquent à leurs exportations.

Article 38

Comité ministériel commercial mixte

1. Il est instauré un comité ministériel commercial mixte ACP-CE.

2. Le comité ministériel commercial accordera une attention particulière aux négociations commerciales multilatérales en cours et examinera l'incidence des initiatives de libéralisation plus larges sur le commerce ACP-CE et le développement des économies ACP. Il formulera toute recommandation nécessaire en vue de préserver les avantages des accords commerciaux ACP-CE.

3. Le comité ministériel commercial se réunit au moins une fois par an. Son règlement intérieur est arrêté par le Conseil des ministres. Il est composé de représentants des États ACP et de la Communauté.

CHAPITRE 3

Coopération dans les enceintes internationales

Article 39

Dispositions générales

1. Les parties reconnaissent l'importance de leur participation active à l'OMC ainsi qu'à d'autres organisations internationales compétentes en devenant membres de ces organisations et en suivant de près leurs agenda et activités.

2. Elles conviennent de coopérer étroitement à l'identification et à la promotion de leurs intérêts communs dans le cadre de la coopération économique et commerciale internationale, en particulier au sein de l'OMC, y compris par leur participation à la préparation de l'agenda et à la conduite des futures négociations commerciales multilatérales. Dans ce contexte, il convient de veiller en particulier à améliorer l'accès des produits et services originaires des pays ACP au marché communautaire et à d'autres marchés.

3. Elles s'accordent aussi sur l'importance d'une flexibilité des règles de l'OMC pour tenir compte du niveau de développement des États ACP ainsi que des difficultés qu'ils éprouvent pour se conformer à leurs obligations. Elles conviennent en outre du besoin d'assistance technique pour permettre aux pays ACP d'exécuter leurs engagements.

4. La Communauté accepte, conformément aux dispositions exposées dans le présent accord, de soutenir les efforts déployés par les États ACP pour devenir membres actifs de ces organisations, en développant les capacités nécessaires pour négocier ces accords, participer effectivement à leur élaboration, surveiller leur mise en œuvre et assurer leur application.

Article 40

Produits de base

1. Les parties reconnaissent la nécessité d'assurer un meilleur fonctionnement des marchés internationaux des produits de base et d'en accroître la transparence.

2. Elles confirment leur volonté d'intensifier les consultations entre elles dans les enceintes et organisations internationales traitant des produits de base.

3. À cet effet, des échanges de vues auront lieu à la demande de l'une ou de l'autre partie:

— au sujet du fonctionnement des accords internationaux en vigueur ou des groupes de travail intergouvernementaux spécialisés, dans le but de les améliorer et d'en accroître l'efficacité compte tenu des tendances du marché,

— lorsqu'est envisagée la conclusion ou la reconduction d'un accord international ou la création d'un groupe intergouvernemental spécialisé.

Ces échanges de vues ont pour objet de prendre en considération les intérêts respectifs de chaque partie. Ils pourront intervenir, en tant que de besoin, dans le cadre du comité ministériel commercial.

CHAPITRE 4

Commerce des services

Article 41

Dispositions générales

1. Les parties soulignent l'importance croissante des services dans le commerce international et leur contribution déterminante au développement économique et social.

2. Elles réaffirment leurs engagements respectifs dans le cadre de l'accord général sur le commerce des services (AGCS), et soulignent la nécessité d'un traitement spécial et différencié en faveur des fournisseurs de services des États ACP.

3. Dans le cadre des négociations pour la libéralisation progressive du commerce des services, prévue à l'article XIX de l'AGCS, la Communauté s'engage à accorder une attention bienveillante aux priorités des États ACP pour améliorer la liste d'engagements de la CE, en vue de veiller aux intérêts spécifiques de ces pays.

4. Les parties conviennent, en outre, de se fixer pour objectif, en vertu des accords de partenariat économique et après avoir acquis une certaine expérience dans l'application de la clause de la NPF en vertu de l'AGCS, d'étendre leur partenariat à la libéralisation réciproque des services conformément aux dispositions de l'AGCS et notamment celles qui concernent la participation des pays en développement aux accords de libéralisation.

5. La Communauté appuiera les efforts des États ACP visant à renforcer leurs capacités de prestation de services. Une attention particulière sera accordée aux services liés à la main-d'œuvre, aux entreprises, à la distribution, à la finance, au tourisme, à la culture ainsi qu'aux services de construction et d'ingénierie connexes, en vue d'en améliorer la compétitivité et d'accroître ainsi la valeur et le volume de leurs échanges de biens et de services.

Article 42

Transports maritimes

1. Les parties reconnaissent l'importance de services de transport maritime rentables et efficaces dans un environnement marin sûr et propre en tant que principal mode de transport facilitant les échanges internationaux et constituant, de ce fait, l'un des moteurs du développement économique et de la promotion du commerce.

2. Elles s'engagent à promouvoir la libéralisation des transports maritimes et, à cet effet, à appliquer efficacement le principe d'accès sans restriction au marché international des transports maritimes sur une base non discriminatoire et commerciale.

3. Chaque partie accordera notamment un traitement non moins favorable que celui qu'elle accorde à ses propres navires, aux navires exploités par des ressortissants ou des sociétés de l'autre partie, et aux navires immatriculés sur le territoire de l'une des parties, en ce qui concerne l'accès aux ports, l'utilisation des infrastructures et des services maritimes auxiliaires de ces ports, ainsi que les redevances et charges qui y sont liées, les facilités douanières, les postes d'arrimage et les installations de chargement et déchargement.

4. La Communauté soutiendra les efforts accomplis par les États ACP pour développer et promouvoir des services de transport maritime rentables et efficaces dans les États ACP en vue d'accroître la participation des opérateurs ACP aux services internationaux de transport maritime.

Article 43

Technologies de l'information et des communications et société de l'information

1. Les parties reconnaissent le rôle déterminant des technologies de l'information et des communications et d'une participation active à la société de l'information en tant que condition préalable à l'intégration réussie des pays ACP dans l'économie mondiale.

2. Elles reconfirment donc leurs engagements respectifs dans le cadre des accords multilatéraux existants, notamment le protocole sur les services de télécommunications de base joint à AGCS, et invitent les pays ACP qui n'ont pas encore adhéré à ces accords à le faire.

3. Elles acceptent, en outre, de participer pleinement et activement à toutes négociations internationales futures qui pourraient être menées dans ce domaine.

4. Les parties adopteront en conséquence des mesures destinées à faciliter l'accès des habitants des pays ACP aux technologies de l'information et des communications, en prenant notamment les dispositions suivantes:

— le développement et l'encouragement de l'utilisation de ressources énergétiques abordables et renouvelables;

— le développement et le déploiement de réseaux plus étendus de communications sans fil à faible coût.

5. Les parties acceptent aussi d'intensifier leur coopération dans les secteurs des technologies de l'information et des communications et de la société de l'information. Cette coopération visera, en particulier, à assurer une complémentarité et une harmonisation plus poussées des systèmes de communication, aux niveaux national, régional et international, et leur adaptation aux nouvelles technologies.

CHAPITRE 5

Domaines liés au commerce

Article 44

Dispositions générales

1. Les parties reconnaissent l'importance croissante de nouveaux domaines liés au commerce pour favoriser une intégration progressive des États ACP dans l'économie mondiale. Elles acceptent donc d'intensifier leur coopération dans ces domaines en organisant leur participation entière et coordonnée dans les enceintes internationales compétentes et aux accords.

2. La Communauté soutiendra les efforts accomplis par les États ACP conformément aux dispositions prévues dans le présent accord et aux stratégies de développement convenues entre les parties, pour renforcer leur capacité à traiter tous les domaines liés au commerce, y compris, le cas échéant, en améliorant et en soutenant le cadre institutionnel.

Article 45

Politique de concurrence

1. Les parties conviennent que l'introduction et la mise en œuvre de politiques et de règles de concurrence saines et efficaces revêtent une importance capitale pour favoriser et assurer un climat propice aux investissements, un processus d'industrialisation durable et la transparence de l'accès aux marchés.

2. Pour assurer l'élimination des distorsions de concurrence et en tenant dûment compte des différents niveaux de développement et des besoins économiques de chaque pays ACP, elles s'engagent à mettre en œuvre des règles et des politiques nationales ou régionales comprenant la surveillance et, dans certaines conditions, l'interdiction d'accords entre entreprises, de décisions d'associations d'entreprises et de pratiques concertées entre entreprises qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence. Les parties acceptent aussi d'interdire l'abus par une ou plusieurs entreprises d'une position dominante sur le marché de la Communauté ou dans les territoires des États ACP.

3. Les parties acceptent également de renforcer la coopération dans ce domaine en vue de formuler et de soutenir, avec les organismes nationaux compétents en la matière, des politiques de concurrence efficaces assurant progressivement une application effective des règles de concurrence à la fois par les entreprises privées et les entreprises d'État. La coopération dans ce domaine comprendra notamment une aide à l'établissement d'un cadre juridique approprié et à sa mise en œuvre administrative en prenant particulièrement en considération la situation des États ACP les moins avancés.

Article 46

Protection des droits de propriété intellectuelle

1. Sans préjudice des positions qu'elles adoptent dans le cadre de négociations multilatérales, les parties reconnaissent la nécessité d'assurer un niveau approprié et efficace de protection des droits de propriété intellectuelle, industrielle et commerciale, et autres droits relevant de l'ADPIC, y compris la protection des indications géographiques, en s'alignant sur les normes internationales, en vue de réduire les distorsions et les entraves aux échanges bilatéraux.

2. Elles soulignent l'importance qu'il y a, dans ce contexte, d'adhérer à l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), annexé à l'accord instituant l'OMC, et à la Convention sur la diversité biologique.

3. Elles conviennent également de la nécessité d'adhérer à toutes les conventions internationales applicables en matière de propriété intellectuelle, industrielle et commerciale visées dans la partie I de l'ADPIC, compte tenu de leur niveau de développement.

4. La Communauté, ses États membres et les États ACP pourront envisager de conclure des accords ayant pour objet la protection des marques et indications géographiques pour les produits présentant un intérêt particulier pour l'une des parties.

5. Aux fins du présent accord, les droits de propriété intellectuelle couvrent en particulier les droits d'auteur, y compris les droits d'auteur en matière de logiciels informatiques, et les droits voisins, y compris les modèles artistiques, et la propriété industrielle qui inclut les modèles d'utilité, les brevets, y compris les brevets concernant les inventions biotechnologiques et les espèces végétales ou d'autres systèmes sui generis, les dessins et modèles industriels, les indications géographiques, y compris les appellations d'origine, les marques des marchandises et services, les topographies de circuits intégrés ainsi que la protection juridique des bases de données et la protection contre la concurrence déloyale visée à l'article 10bis de la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle et la protection de renseignements confidentiels non divulgués en matière de savoir-faire.

6. Les parties conviennent également de renforcer leur coopération en la matière. Cette coopération, engagée sur demande et menée à des conditions et selon des modalités arrêtées d'un commun accord, s'étendra, entre autres, aux domaines suivants: élaboration de dispositions législatives et réglementaires visant à protéger et à faire respecter les droits de propriété intellectuelle, à empêcher l'abus de ces droits par leurs titulaires et la violation de ces droits par les concurrents, à créer et renforcer des bureaux nationaux et régionaux et autres organismes, dont un soutien à des organisations régionales compétentes en matière de droits de propriété intellectuelle, chargées de l'application et de la protection des droits, y compris la formation du personnel.

Article 47

Normalisation et certification

1. Les parties acceptent de coopérer plus étroitement dans les domaines de la normalisation, de la certification et de l'assurance qualité afin de supprimer les obstacles techniques inutiles et de réduire les différences qui existent entre elles dans ces domaines, de façon à faciliter les échanges.

Dans ce contexte, elles réaffirment leur engagement en vertu de l'accord sur les obstacles techniques au commerce, annexé à l'accord instituant l'OMC (accord OTC).

2. La coopération en matière de normalisation et de certification vise à promouvoir des systèmes compatibles entre les parties et comprend notamment:

— des mesures visant, conformément à l'accord OTC, à favoriser une plus grande utilisation des réglementations et normes techniques internationales et des procédures d'évaluation de la conformité, y compris les mesures spécifiques sectorielles, en tenant compte du niveau de développement économique des États ACP,

— une coopération dans le domaine de la gestion et de l'assurance qualité dans des secteurs choisis revêtant de l'importance pour les États ACP,

— un soutien aux initiatives de renforcement des capacités dans les pays ACP dans les domaines de l'évaluation de la conformité, de la métrologie et de la normalisation,

— le développement de liens entre les institutions de normalisation, d'évaluation de la conformité et de certification des États ACP et de la Communauté.

3. Les parties s'engagent à envisager, en temps utile, de négocier des accords de reconnaissance mutuelle dans les secteurs présentant un intérêt économique commun.

Article 48

Mesures sanitaires et phytosanitaires

1. Les parties reconnaissent le droit de chacune d'elles d'adopter ou d'appliquer les mesures sanitaires et phytosanitaires nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, à condition que ces mesures ne constituent pas, en général, un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce. À cet effet, elles réaffirment leurs engagements en vertu de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, annexé à l'accord instituant l'OMC (accord SPS), compte tenu de leurs niveaux respectifs de développement.

2. Elles s'engagent, en outre, à renforcer la coordination, la consultation et l'information en ce qui concerne la notification et l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires proposées, conformément à l'accord SPS, chaque fois que ces mesures pourraient porter atteinte aux intérêts de l'une des parties. Elles conviennent également d'une consultation et d'une coordination préalables dans le cadre du Codex Alimentarius, de l'Office international des épizooties et de la convention internationale pour la protection des végétaux, en vue de promouvoir leurs intérêts communs.

3. Les parties conviennent de renforcer leur coopération dans ce domaine en vue de développer les capacités du secteur public et privé des pays ACP en la matière.

Article 49

Commerce et environnement

1. Les parties réaffirment leur engagement à promouvoir le développement du commerce international de manière à assurer une gestion durable et saine de l'environnement, conformément aux conventions et engagements internationaux en la matière et en tenant dûment compte de leurs niveaux respectifs de développement. Elles conviennent que les exigences et besoins particuliers des États ACP devraient être pris en considération dans la conception et la mise en œuvre des mesures environnementales.

2. Compte tenu des principes de Rio et en vue de faire en sorte que les politiques commerciales et environnementales se complètent, les parties conviennent de renforcer leur coopération dans ce domaine. La coopération visera notamment à mettre en place des politiques nationales, régionales et internationales cohérentes, à renforcer les contrôles de qualité des biens et des services sous l'angle de la protection de l'environnement et à améliorer les méthodes de production respectueuses de l'environnement dans des secteurs appropriés.

Article 50

Commerce et normes du travail

1. Les parties réaffirment leur engagement en ce qui concerne les normes fondamentales du travail reconnues au niveau international, telles qu'elles sont définies dans les conventions appropriées de l'OIT, notamment sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, sur le droit d'organisation et de négociation collective, sur l'abolition du travail forcé, sur l'élimination des pires formes de travail des enfants et sur la non-discrimination en matière d'emploi.

2. Elles acceptent d'améliorer la coopération en la matière, notamment dans les domaines suivants:

— échange d'informations sur les dispositions législatives et réglementaires relatives au travail;

— élaboration d'un droit du travail national et renforcement de la législation existante;

— programmes scolaires et de sensibilisation;

— respect de l'application des dispositions législatives et réglementaires nationales relatives au travail.

3. Les parties conviennent que les normes de travail ne doivent pas être utilisées à des fins de protectionnisme commercial.

Article 51

Politique des consommateurs et protection de la santé des consommateurs

1. Les parties acceptent d'intensifier leur coopération dans le domaine de la politique des consommateurs et de la protection de la santé des consommateurs, dans le respect des législations nationales en vue d'éviter la création d'obstacles aux échanges.

2. La coopération visera notamment à renforcer la capacité institutionnelle et technique en la matière, créer des systèmes d'alerte rapide et d'information mutuelle sur les produits dangereux, assurer des échanges d'informations et d'expériences au sujet de la mise en place et du fonctionnement de systèmes de surveillance des produits mis sur le marché et de la sécurité des produits, mieux informer les consommateurs au sujet des prix et des caractéristiques des produits et services offerts, encourager le développement d'associations indépendantes de consommateurs et les contacts entre représentants des groupements de consommateurs, améliorer la compatibilité des politiques des consommateurs et des systèmes, faire notifier les cas d'application de la législation, promouvoir la coopération aux enquêtes sur les pratiques commerciales dangereuses ou déloyales et appliquer, dans les échanges entre les parties, les interdictions d'exportation de biens et de services dont la commercialisation a été interdite dans leur pays de production.

Article 52

Clause d'exception fiscale

1. Sans préjudice des dispositions de l'article 31 de l'annexe IV, le traitement de la nation la plus favorisée accordé en vertu des dispositions du présent accord ou d'arrangements pris au titre de celui-ci, ne s'applique pas aux avantages fiscaux que les parties s'accordent ou peuvent s'accorder à l'avenir en application d'accords visant à éviter la double imposition, d'autres arrangements fiscaux ou de la législation fiscale nationale.

2. Aucune disposition du présent accord ou d'arrangements pris au titre de celui-ci ne pourra être interprétée de façon à empêcher l'adoption ou l'exécution de mesures destinées à prévenir l'évasion fiscale conformément aux dispositions fiscales d'accords visant à éviter la double imposition ou d'autres arrangements fiscaux, ou de la législation fiscale nationale.

3. Aucune disposition du présent accord ou d'arrangements pris au titre de celui-ci, ne doit être interprétée de façon à empêcher les parties de faire, pour l'application des dispositions pertinentes de leur droit fiscal, une distinction entre des contribuables qui ne se trouvent pas dans une situation identique, en particulier en ce qui concerne leur lieu de résidence ou le lieu où leur capital est investi.

CHAPITRE 6

Coopération dans d'autres secteurs

Article 53

Accords de pêche

1. Les parties déclarent qu'elles sont disposées à négocier des accords de pêche visant à garantir que les activités de pêche dans les États ACP se déroulent dans des conditions de durabilité et selon des modalités mutuellement satisfaisantes.

2. Lors de la conclusion ou de la mise en œuvre de ces accords, les États ACP n'agiront pas de manière discriminatoire à l'encontre de la Communauté ni entre les États membres, sans préjudice d'arrangements particuliers entre des États en développement appartenant à la même zone géographique, y compris d'arrangements de pêche réciproques; la Communauté s'abstiendra quant à elle d'agir de manière discriminatoire à l'encontre des États ACP.

Article 54

Sécurité alimentaire

1. En ce qui concerne les produits alimentaires disponibles, la Communauté s'engage à assurer que les restitutions à l'exportation soient fixées davantage à l'avance qu'auparavant pour tous les États ACP pour une série de produits retenus en fonction des besoins alimentaires signalés par ces États.

2. Les restitutions sont fixées un an à l'avance et ce chaque année pendant toute la durée de vie du présent accord, étant entendu que leur niveau sera déterminé selon les méthodes normalement appliquées par la Commission.

3. Des accords spécifiques peuvent être conclus avec les États ACP qui le demandent dans le cadre de leur politique de sécurité alimentaire.

4. Les accords spécifiques visés au paragraphe 3 ne doivent pas compromettre la production et les courants d'échanges dans les régions ACP.

PARTIE 4

COOPÉRATION POUR LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

TITRE I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

CHAPITRE 1

Objectifs, principes, lignes directrices et éligibilité

Article 55

Objectifs

La coopération pour le financement du développement a pour objectif, par l'octroi de moyens de financement suffisants et une assistance technique appropriée, d'appuyer et de favoriser les efforts des États ACP, visant à atteindre les objectifs définis dans le présent accord sur la base de l'intérêt mutuel et dans un esprit d'interdépendance.

Article 56

Principes

1. La coopération pour le financement du développement est mise en œuvre sur la base des objectifs, stratégies et priorités de développement arrêtés par les États ACP, au niveau national et régional, et en conformité avec ceux-ci. Il est tenu compte des caractéristiques géographiques, sociales et culturelles respectives de ces États, ainsi que de leurs potentialités particulières. De plus, la coopération:

a) vise à promouvoir l'appropriation locale à tous les niveaux du processus de développement;

b) reflète un partenariat fondé sur des droits et des obligations mutuels;

c) prend en compte l'importance de la prévisibilité et de la sécurité des apports de ressources, effectués à des conditions très libérales et sur une base régulière;

d) est flexible et adaptée à la situation de chaque État ACP ainsi qu'à la nature spécifique du projet ou programme concerné;

e) garantit l'efficacité, la coordination et la cohérence des actions.

2. La coopération assure un traitement particulier en faveur des pays ACP les moins avancés et tient dûment compte de la vulnérabilité des pays ACP enclavés et insulaires. Elle prend aussi en considération les besoins des pays en situation de post-conflit.

Article 57

Lignes directrices

1. Les interventions financées dans le cadre du présent accord sont mises en œuvre en étroite coopération par les États ACP et la Communauté, dans le respect de l'égalité des partenaires.

2. Les États ACP ont la responsabilité:

a) de définir les objectifs et les priorités sur lesquels se fondent les programmes indicatifs;

b) de sélectionner les projets et programmes;

c) de préparer et de présenter les dossiers des projets et programmes;

d) de préparer, de négocier et de conclure les marchés;

e) d'exécuter et de gérer les projets et programmes; et

f) d'entretenir les projets et programmes.

3. Sans préjudice des dispositions ci-dessus, les acteurs non gouvernementaux éligibles peuvent aussi avoir la responsabilité de proposer et de mettre en œuvre des programmes et projets dans des domaines qui les concernent.

4. Les États ACP et la Communauté ont la responsabilité conjointe:

a) de définir, dans le cadre des institutions conjointes, les lignes directrices de la coopération pour le financement du développement;

b) d'adopter les programmes indicatifs;

c) d'instruire les projets et programmes;

d) d'assurer l'égalité des conditions de participation aux appels d'offres et aux marchés;

e) de suivre et d'évaluer les effets et résultats des projets et des programmes;

f) d'assurer une exécution adéquate, rapide et efficace des projets et programmes.

5. La Communauté a la responsabilité de prendre les décisions de financement pour les projets et programmes.

6. Sauf dispositions contraires prévues par le présent accord, toute décision requérant l'approbation de l'une des parties est approuvée ou réputée approuvée dans les soixante jours à compter de la notification faite par l'autre partie.

Article 58

Éligibilité au financement

1. Les entités ou organismes suivants sont éligibles à un soutien financier au titre du présent accord:

a) les États ACP;

b) les organismes régionaux ou interétatiques dont font partie un ou plusieurs États ACP et qui sont habilités par ceux-ci, et

c) les organismes mixtes institués par les États ACP et la Communauté en vue de réaliser certains objectifs spécifiques.

2. Bénéficient également d'un soutien financier avec l'accord de l'État ou des États ACP concernés:

a) les organismes publics ou semi-publics nationaux et/ou régionaux, les ministères ou les collectivités locales des États ACP, et notamment les institutions financières et les banques de développement;

b) les sociétés, entreprises et autres organisations et agents économiques privés des États ACP;

c) les entreprises d'un État membre de la Communauté pour leur permettre, en plus de leur contribution propre, d'entreprendre des projets productifs sur le territoire d'un État ACP;

d) les intermédiaires financiers ACP ou CE octroyant, promouvant et finançant des investissements privés dans les États ACP; et

e) les acteurs de la coopération décentralisée et autres acteurs non-étatiques des États ACP et de la Communauté.

CHAPITRE 2

Champ d'application et nature des financements

Article 59

Dans le cadre des priorités fixées par le ou les États ACP concernés, tant au niveau national que régional, un appui peut être apporté aux projets, programmes et autres formes d'action contribuant à la réalisation des objectifs définis dans le présent accord.

Article 60

Champ d'application des financements

En fonction des besoins et selon les types d'opération jugés les plus appropriés, le champ d'application des financements peut notamment couvrir un soutien aux actions suivantes:

a) appui aux mesures qui contribuent à alléger les charges au titre de la dette et à atténuer les problèmes de balance des paiements des pays ACP;

b) réformes et politiques macro-économiques et structurelles;

c) atténuation des effets négatifs résultant de l'instabilité des recettes d'exportation;

d) politiques et réformes sectorielles;

e) développement des institutions et renforcement des capacités;

f) programmes de coopération technique; et

g) aide humanitaire et actions d'urgence, y compris l'assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées, les mesures de réhabilitation à court terme et de préparation aux catastrophes.

Article 61

Nature des financements

1. Les financements portent, entre autres, sur:

a) des projets et programmes;

b) des lignes de crédit, mécanismes de garantie et prises de participation;

c) une aide budgétaire, soit directe, pour les États ACP à monnaie convertible et librement transférable, soit indirecte, par l'utilisation des fonds de contrepartie générés par les divers instruments communautaires;

d) les ressources humaines et matérielles nécessaires à l'administration et à la supervision efficaces des projets et programmes;

e) des programmes sectoriels et généraux d'appui aux importations qui peuvent prendre la forme de:

i) programmes sectoriels d'importations en nature, y compris le financement d'intrants destinés au système productif, et de fournitures permettant d'améliorer les services sociaux;

ii) programmes sectoriels d'importations sous forme de concours en devises libérés par tranches pour financer des importations sectorielles; et

iii) programmes généraux d'importations sous forme de concours en devises libérés par tranches pour financer des importations générales portant sur un large éventail de produits.

2. L'aide budgétaire directe en appui aux réformes macro-économiques ou sectorielles est accordée lorsque:

a) la gestion des dépenses publiques est suffisamment transparente, fiable et efficace;

b) des politiques sectorielles ou macro-économiques bien définies, établies par le pays et approuvées par ses principaux bailleurs de fonds ont été mises en place; et

c) les règles des marchés publics sont connues et transparentes.

3. Une aide budgétaire similaire directe est apportée progressivement aux politiques sectorielles en remplacement des projets individuels.

4. Les instruments des programmes d'importation ou de l'aide budgétaire définis ci-dessus peuvent être également utilisés pour appuyer les États ACP éligibles, qui mettent en œuvre des réformes visant à la libéralisation économique intrarégionale, impliquant des coûts transitionnels nets.

5. Dans le cadre du présent accord, le Fonds européen de développement (ci-après dénommé «Fonds»), y compris les fonds de contrepartie, le reliquat des FED antérieurs, les ressources propres de la Banque européenne d'investissement (ci-après dénommée «la Banque») et, le cas échéant, les ressources provenant du budget de la Communauté européenne sont utilisés pour financer les projets, programmes et autres formes d'action contribuant à la réalisation des objectifs du présent accord.

6. Les aides financières au titre du présent accord peuvent être utilisées pour couvrir la totalité des dépenses locales et extérieures des projets et programmes, y compris le financement des frais récurrents.

TITRE II

COOPÉRATION FINANCIÈRE

CHAPITRE 1

Moyens de financement

Article 62

Montant global

1. Aux fins définies dans le présent accord, le montant global des concours financiers de la Communauté et les modalités et conditions de financement figurent dans les annexes du présent accord.

2. En cas de non-ratification ou de dénonciation du présent accord par un État ACP, les parties ajustent les montants des moyens financiers prévus par le protocole financier figurant à l'annexe I. L'ajustement des ressources financières est également applicable en cas:

a) d'adhésion au présent accord de nouveaux États ACP n'ayant pas participé à sa négociation, et

b) d'élargissement de la Communauté à de nouveaux États membres.

Article 63

Modes de financement

Les modes de financement pour chaque projet ou programme sont déterminés conjointement par le ou les États ACP concernés et la Communauté en fonction:

a) du niveau de développement, de la situation géographique, économique et financière de ces États;

b) de la nature du projet ou programme, de ses perspectives de rentabilité économique et financière ainsi que de son impact social et culturel; et

c) dans le cas de prêts, des facteurs qui garantissent le service des prêts.

ÉTATS DU GROUPE AFRIQUE, CARAÏBES, PACIFIQUE (ACP)

Afrique (49)

- Afrique du Sud
- Angola
- Bénin
- Botswana
- Burkina Faso
- Burundi
- Cameroun
- Cap Vert
- Comores
- Congo (République du)
- Congo (République démocratique du)
- Côte d'Ivoire
- Djibouti
- Erythrée
- Ethiopie
- Gabon
- Gambie
- Ghana
- Guinée
- Guinée-Bissau
- Guinée Equatoriale
- Kenya
- Lesotho
- Libéria
- Madagascar
- Malawi
- Mali
- Mauritanie
- Maurice
- Mozambique
- Namibie
- Niger
- Nigéria
- Ouganda
- République centrafricaine
- Rwanda
- São Tomé et Príncipe
- Sénégal
- Seychelles
- Sierra Leone
- Somalie
- Soudan
- Sud Soudan
- Swaziland
- Tanzanie
- Tchad
- Togo
- Zambie
- Zimbabwe

Caraïbes (16)

- Antigua et Barbuda
- Bahamas
- Barbade
- Belize
- Cuba
- Dominique
- Grenade
- Guyane
- Haïti
- Jamaïque
- République dominicaine
- Saint-Christophe-et-Nevis
- Saint Lucie
- Saint-Vincent et les Grenadines
- Suriname
- Trinité et Tobago

Pacifique (15)

- Îles Cook
- Timor-Oriental
- Fiji
- Kiribati
- Îles Marshall
- Micronésie
- Nauru
- Niue
- Palau
- Papouasie Nouvelle-Guinée
- Samoa
- Îles Salomon
- Tonga
- Tuvalu
- Vanuatu

LES 22 ENGAGEMENTS DU GOUVERNEMENT TOGOLAIS

Engagement N° 1.1 : Dans le but d'assurer le plein respect des principes démocratiques, annonce sans délai d'une reprise ouverte et crédible du dialogue national avec l'opposition traditionnelle et la société civile, dans un cadre structuré et transparent.

Engagement N° 1.2 : Engagement de garantir, sans délai, l'action libre de tout parti politique, à l'abri de tout acte de harcèlement, d'intimidation ou de censure.

Engagement N° 1.3 : Engagement de procéder, en partant de l'Accord Cadre de Lomé, à une révision du cadre électoral, garantissant un processus électoral transparent et démocratique, et acceptable pour toutes les parties, dans un délai de six mois.

Engagement N° 1.4 : Engagement de garantir à tous les partis politiques l'accès équitable aux médias publics et d'instaurer un système équilibré d'accès aux fonds publics prévus pour le financement des partis politiques.

Engagement N° 1.5 : Engagement d'organiser de nouvelles élections législatives, dans des conditions transparentes et en acceptant des observateurs internationaux à tous les stades du processus, dès que possible et suivant le cadre prévu à l'engagement 1.3 ci-dessus.

Engagement N° 1.6 : Engagement d'organiser des élections locales, dans un délai de douze mois, dans des conditions transparentes et en acceptant des observateurs à tous les stades du processus.

Engagement N° 1.7 : Engagement de mettre en place les conditions nécessaires pour que les Assemblées municipales, démocratiquement élues, disposent du mandat et des ressources nécessaires pour assurer une administration locale efficace et démocratiquement légitimée dans un délai de douze mois.

Engagement N° 2.1 : Engagement de garantir à tout moment l'absence d'exécutions extrajudiciaires, de torture et d'autres actes inhumains et dégradants sur le territoire togolais, y compris par la formation adéquate des cadres des forces de l'ordre et du système judiciaire.

Engagement N° 2.2 : Engagement de libérer l'ensemble des prisonniers politiques, clairement détenus en raison de leur opposition politique, de propos critiques à l'égard du Gouvernement ou d'autres raisons qui ne justifient pas une détention. La liste des détenus concernés par cette mesure devrait être établie en collaboration avec une ou plusieurs ONG reconnue, compétente en la matière et acceptée par toutes les parties. Cet engagement devrait être respecté dans un délai ne dépassant pas six semaines.

Engagement N° 2.3 : Engagement de transmettre au parquet dans un délai de trois mois tous les dossiers de personnes qui sont en détention préventive ou en liberté provisoire en vue d'une clarification de leurs cas en conformité avec la législation en vigueur.

Engagement N° 2.4 : Engagement de permettre l'accès libre aux détenus par des avocats et par des ONG humanitaires et de droits de l'Homme, accompagnés d'un médecin de leur choix, à tous les lieux de détention (prisons, stations de gendarmerie, police etc.), leur permettant de vérifier l'absence de torture et d'autres traitements inhumains, avant la fin des consultations.

Engagement N° 2.5 : Engagement de revoir le mandat et le statut de la Commission des droits de l'Homme, en vue de garantir son indépendance effective par rapport aux autorités administratives, dans un délai de neuf mois.

Engagement N° 2.6 : Engagement de faire poursuivre, par des mesures juridiques ou disciplinaires, les auteurs avérés des exécutions extrajudiciaires, des actes de torture et de traitement dégradants et inhumains. Cet engagement devrait aussi comprendre l'amendement des textes législatifs et réglementaires respectifs là où cela est nécessaire.

Engagement N° 2.7 : Engagement d'assurer, par des mesures adéquates à préciser ultérieurement, un fonctionnement de la justice impartial et indépendant du pouvoir exécutif. Un diagnostic permettant l'établissement d'un plan d'action est attendu avant la fin des consultations.

Engagement N° 3.1 : Engagement de revoir le code de la presse et de la communication pour l'amener à un niveau conforme aux standards internationaux, dans un délai de six mois. En particulier, il est attendu que les peines d'emprisonnement pour des délits de « *diffamation et d'atteinte à l'honneur* », actuellement prévues par le code de la presse, soient supprimées.

Engagement N° 3.2 : Engagement de garantir, sans délai, aux médias, ONG et représentants de la société civile l'absence de tout harcèlement, censure ou intimidation.

Engagement N° 3.3 : Engagement de garantir, sans délai, à tous les acteurs politiques et de la société civile et à tout citoyen le droit à la libre expression, à participer aux réunions et aux manifestations pacifiques, en public et sur tout le territoire national, en l'absence de tout harcèlement, censure ou intimidation.

Engagement N° 3.4 : Engagement de garantir à tous les acteurs politiques et de la société civile la libre circulation, en tant que citoyens et dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions politiques ou de représentation de la société civile.

Engagement N° 3.5 : Engagement de garantir, avant la fin des consultations, à tout citoyen l'accès libre aux informations des médias, y compris les sites-web des partis de l'opposition, des organisations non gouvernementales, etc.

Engagement N° 3.6 : Engagement de revoir, dans un délai de six mois, le mandat et le statut de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, en vue de garantir son indépendance effective par rapport aux autorités administratives et à toutes les forces politiques.

Engagement N° 4.1 : Engagement de fournir des rapports le 1er juin et le 1er juillet 2004 aux instances de l'Union européenne, portant sur les progrès réalisés dans les différents domaines du dialogue, et sur l'accomplissement des engagements pris.

Engagement N° 4.2 : Disponibilité des autorités togolaises à participer au dialogue sur place et à faciliter des missions éventuelles des fonctionnaires de la Commission et de la présidence au Togo, dans le cadre du dialogue entamé.

Dialogue Inter-Togolais

ACCORD POLITIQUE GLOBAL

AOÛT 2006

I

Conformément aux vingt deux (22) engagements souscrits le 14 avril 2004 par le Gouvernement de la République Togolaise à l'issue des consultations avec l'Union Européenne et dans le but de consolider la démocratie, la réconciliation nationale et la paix sociale, le Rassemblement du Peuple Togolais (RPT), et cinq (05) partis de l'opposition traditionnelle : le Comité d'Action pour le Renouveau (CAR), la Convention Démocratique des Peuples Africains (CDPA), la Convention Patriotique Panafricaine (CPP), le Parti pour la Démocratie et le Renouveau (PDR) ; l'Union des Forces de Changement(UFC), le Gouvernement ainsi que deux organisations de la société civile : le Groupe de Réflexion et d'Action Femme, Démocratie et Développement (GF2D), le Réseau des Femmes Africaines Ministres et Parlementaires (REFAMP/T) se sont réunis à Lomé du 21 avril au 06 juillet 2006, dans le cadre d'un Dialogue National.

En vue de parvenir à un accord définitif, les parties prenantes au Dialogue en leur séance du 25 juillet 2006 ont sollicité la facilitation de Son Excellence Monsieur Blaise COMPAORE, Président du Burkina Faso, qui a marqué son accord.

Son Excellence Monsieur Blaise COMPAORE, Président du Burkina Faso a invité les Parties prenantes au Dialogue Politique togolais, à Ouagadougou du 07 au 19 août 2006, pour une série de consultations et de séances de travail en présence des représentants de l'Union Européenne (UE) et de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en qualité d'observateurs.

Au terme des discussions empreintes de franchise et de fraternité, les Parties au Dialogue National Togolais ont affirmé leur volonté politique d'œuvrer à une sortie de crise définitive. A cet effet, elles ont convenu de proposer au Président de la République Togolaise la mise en place d'un Gouvernement d'Union Nationale dans le but de restaurer la paix, la sérénité et la confiance mutuelle et d'organiser des élections législatives justes, transparentes et acceptables par tous.

A cet égard elles ont convenu de ce qui suit :

I - La mise en place d'une nouvelle Assemblée Nationale à l'issue d'un processus électoral transparent, juste et démocratique.

1.1 - Compte tenu du rôle déterminant de l'Assemblée Nationale pour la crédibilité des institutions démocratiques, la poursuite des réformes constitutionnelles et l'enracinement de l'Etat de droit, les parties s'engagent à créer les conditions qui garantiront des élections libres, ouvertes et transparentes.

1.2 - Ces élections se dérouleront conformément aux dispositions définies par consensus dans le cadre électoral relativement aux points suivants :

- *attributions, composition et démembrements de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) ;*
- *conditions d'éligibilité ;*
- *mode de scrutin ;*
- *découpage des circonscriptions électorales ;*
- *recensement pour la confection du fichier électoral ;*
- *montant de la caution ;*
- *cartes d'électeurs ;*
- *observation des élections ;*
- *règlement du contentieux électoral ;*
- *accès équitable des partis et des candidats aux médias d'Etat ;*
- *quota des candidatures féminines ;*
- *financement des partis politiques.*

1.2.1 - Attributions, composition et démembrements de la CENI

Les Parties prenantes au Dialogue conviennent que l'organisation d'élections transparentes, justes et équitables sera confiée à la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) dont les attributions, la composition et les démembrements font l'objet de l'annexe I.

L'Administration apportera à la CENI son concours et son appui pour l'organisation des élections.

1.2.2 - Conditions d'éligibilité

Toutes les Parties prenantes au Dialogue ont reconnu la nécessité d'apporter au cadre électoral en vigueur les aménagements nécessaires pour garantir un processus électoral libre, démocratique et transparent, ouvert à tous les Togolais.

A cet égard elles ont convenu que les dispositions relatives aux délais de résidence et à l'exigence de présenter une copie légalisée de l'acte de renonciation à toute nationalité étrangère dont le candidat pourrait être titulaire soient supprimées pour les prochaines élections législatives.

1.2.3 - Mode de scrutin

Les Parties prenantes au Dialogue National invitent le Gouvernement d'Union Nationale à étudier et opter pour l'un des deux modes de scrutin suivants susceptibles de garantir des élections libres, démocratiques et transparentes pour une meilleure représentation des forces politiques à l'Assemblée Nationale :

- scrutin proportionnel de liste à la plus forte moyenne ou au plus fort reste, avec la préfecture comme circonscription électorale ;
- scrutin uninominal majoritaire à deux (2) tours.

1.2.4 - Découpage des circonscriptions électorales

En attendant un redécoupage électoral basé sur un recensement général de la population, les Parties prenantes au Dialogue National conviennent de s'en tenir aux circonscriptions électorales et administratives actuelles et à une Assemblée Nationale de quatre vingt un (81) députés.

1.2.5 - Recensement pour la confection du fichier électoral

Les Parties prenantes au Dialogue conviennent de faire procéder à un recensement électoral en vue d'obtenir un fichier électoral fiable.

Elles conviennent également de la mise en place d'un programme de délivrance de cartes nationales d'identité.

Le recensement électoral est organisé par la CENI en collaboration avec le Gouvernement qui déterminera les modalités de délivrance des cartes nationales d'identité.

1.2.6- Cartes d'électeurs infalsifiables

Les Parties prenantes au Dialogue conviennent d'instituer une carte d'électeur infalsifiable et sécurisée.

1.2.7 - Montant de la caution

Les Parties prenantes au Dialogue conviennent de la réduction du montant de la caution pour les élections. Le taux de réduction sera fixé par le Gouvernement.

1.2.8 - Observation des élections

Les Parties prenantes au Dialogue s'engagent à accepter des observateurs nationaux et internationaux à tous les stades du processus électoral, afin d'attester de la régularité du scrutin, ainsi que des conditions de transparence et de sécurité. Tous les observateurs devront répondre aux critères d'accréditation définis par la CENI.

En outre, elles conviennent de la mise en place, au niveau des observateurs internationaux, d'une structure pluridisciplinaire d'alerte composée d'experts civils et militaires sur les questions spécifiques de sécurisation des opérations électorales.

1.2.9- Règlement du contentieux élèctoral

Les Parties prenantes au Dialogue National conviennent à propos du contentieux des élections législatives que :

a) dans l'esprit du Présent Accord, les organes compétents procèdent à la recomposition de la Cour Constitutionnelle en veillant à ce que les personnalités à nommer répondent aux critères de professionnalisme, de crédibilité et d'indépendance ;

b) la sous commission de la CENI chargée du contentieux électoral soit supprimée ;

c) en cas de contestation des inscriptions sur les listes électorales et de distribution des cartes d'électeurs :

- la plainte soit soumise à la Commission Electorale Locale Indépendante (CELI) ;

- la partie non satisfaite de la décision de la CELI puisse introduire un recours devant la CENI ;
- les décisions de la CENI puissent être déférées devant le Tribunal de Première Instance territorialement compétent. Le Tribunal siège à cet effet dans une composition présidée par un magistrat autre que celui chargé de la présidence de la CELI. Il statue en dernier ressort.

d) le contentieux des candidatures à la députation, ainsi que les contestations concernant les opérations de vote et la conformité des résultats proclamés par la CENI relèvent de la compétence de la Cour Constitutionnelle.

1.2.10- Accès équitable des partis et des candidats aux médias d'Etat

Les Parties prenantes au Dialogue conviennent du principe de l'accès équitable des partis, des candidats et de la société civile aux médias d'Etat. Elles ont reconnu les efforts actuellement réalisés dans le secteur des médias d'Etat et ont souhaité que ces efforts soient poursuivis et consolidés.

Elles conviennent que les médias d'Etat soient dotés de moyens et d'équipements appropriés pour leurs missions.

1.2.11- Quota des candidatures féminines

Les Parties prenantes au Dialogue se sont engagées à oeuvrer en vue d'assurer la représentation équitable des femmes dans les processus électoraux et dans la vie politique nationale.

Dans cette optique, elles encouragent les partis politiques à s'imposer un minimum de candidatures féminines aux élections.

1.2.12- Financement des partis politiques

Les Parties prenantes au Dialogue conviennent que l'Etat finance les activités des partis politiques.

Elles ont rappelé à cet effet les dispositions de l'article 18 alinéa 2 de la Loi 91-4 du 12 avril 1991 qui stipule : « les partis politiques bénéficient en outre d'une aide financière de l'Etat. Cette aide est attribuée aux partis politiques ayant recueilli au moins 5% des suffrages sur le plan national aux élections législatives ».

Le Gouvernement décidera des mesures incitatives à la participation des femmes à la vie politique.

II – Les mesures relatives à la sécurité, aux droits humains, aux réfugiés et personnes déplacées.

2.1 - Questions de sécurité

2.1.1 - S'agissant des questions de sécurité, les Parties prenantes au Dialogue conviennent que des dispositions nécessaires soient prises en vue de la réaffirmation solennelle et du respect effectif :

- de la vocation apolitique et du caractère national et républicain de l'Armée et des Forces de Sécurité, conformément à la Constitution et aux Lois pertinentes du pays;

- de la distinction entre les fonctions de l'Armée d'une part, et celles de la Police et de la Gendarmerie d'autre part, de façon à ce que l'Armée se consacre à sa mission de défense de l'intégrité du territoire national et les forces de Police et de la Gendarmerie à leurs missions de maintien de l'ordre et de sécurité publique.

2.1.2 - Dans l'immédiat, le Gouvernement prendra toutes les dispositions utiles afin que les Forces de Défense et de Sécurité s'abstiennent de toute interférence dans le débat politique.

2.1.3 - Dans le souci de renforcer les dispositifs de maintien de l'ordre, les Parties prenantes au Dialogue préconisent un accroissement des effectifs et des moyens d'action de la Police et de la Gendarmerie afin de leur permettre d'assurer efficacement leurs missions, y compris en veillant à la sécurisation des activités des partis politiques et des opérations électorales.

2.1.4 - Les Parties prenantes au Dialogue invitent les organisations politiques à s'abstenir de tout acte, comportement et propos pouvant être perçus comme des provocations à l'égard des Forces Armées et de Sécurité, et à oeuvrer en vue de l'instauration d'une confiance réciproque entre ces dernières et les populations.

2.1.5 - Les Parties prenantes au Dialogue conviennent de la mise en place, au niveau national, d'un mécanisme d'alerte en matière d'application des mesures de sécurisation des activités des partis politiques et des processus électoraux. Ce mécanisme sera composé de représentants des partis politiques, des autorités administratives et des forces de sécurité. Il dispose d'organes déconcentrés, composés de manière similaire, au niveau de la Commune de Lomé et des autres Préfectures.

2.2 - Question de l'impunité

2.2.1 - Les Parties prenantes au Dialogue reconnaissent que l'impunité des actes de violence à caractère politique est un phénomène grave que le Togo a connu de tout temps, notamment à l'occasion des processus électoraux.

2.2.2 - Elles conviennent que toutes les forces vives du pays, en particulier les partis politiques et les organisations de la société civile, doivent œuvrer activement à son éradication.

A cet égard, les Parties prenantes au Dialogue National :

a) s'engagent à renoncer à tout acte de violence et d'incitation à la violence ;

b) conviennent de la création d'une Commission chargée de faire la lumière sur les actes de violence à caractère politique commis par le passé et d'étudier les modalités d'apaisement des victimes ;

c) réaffirment la nécessité pour les pouvoirs publics de promouvoir la compétence, l'intégrité et l'esprit d'indépendance pour le bon fonctionnement des Cours et Tribunaux, de la Police Judiciaire et des autres institutions qui concourent à la lutte contre l'impunité.

2.3 - Cas des réfugiés et des personnes déplacées

2.3.1 - Les Parties prenantes au Dialogue, conscientes de la nécessité de créer un environnement politique et institutionnel rassurant pour les réfugiés et personnes déplacées, conviennent de la nécessité et de l'urgence de tout mettre en œuvre pour favoriser le retour et la réinsertion des réfugiés et des personnes déplacées.

2.3.2 - Les Parties prenantes au Dialogue conviennent de la mise en place d'un comité ad hoc pour appuyer les efforts du Haut Commissariat chargé des Rapatriés et de l'Action humanitaire dans sa mission d'organisation et de coordination du processus de rapatriement et de réinsertion des réfugiés et des personnes déplacées. Ce comité prendra attache avec les réfugiés dans les pays d'accueil, en vue d'examiner avec eux les voies et moyens susceptibles d'accélérer leur retour.

2.4 - Pardon et réconciliation nationale

Afin de créer les conditions pour un climat social apaisé nécessaire à la réconciliation, les Parties prenantes au Dialogue National conviennent de la création d'une Commission qui proposera des mesures susceptibles de favoriser le pardon et la réconciliation nationale.

III - La poursuite des réformes constitutionnelles et institutionnelles nécessaires à la consolidation de la démocratie, de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance

3.1 - Les Parties prenantes au Dialogue s'engagent à poursuivre toutes les réformes visant à consolider la démocratie, l'Etat de droit et la bonne gouvernance.

Les Parties prenantes au Dialogue s'accordent pour que le Gouvernement d'Union Nationale engage les réformes dans un esprit de large consensus.

Ces réformes porteront sur les questions d'intérêt national suivantes :

- *le fonctionnement régulier des institutions républicaines;*
- *le respect des droits humains;*
- *la sécurité et la paix publique ;*
- *le caractère républicain de l'Armée et des Forces de Sécurité ;*
- *l'équité et la transparence des élections à savoir : les conditions d'éligibilité, le mode de scrutin, le découpage électoral, le contentieux électoral, etc.*
- *le renforcement des moyens d'action de la Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication (HAAC).*

3.2 - Les Parties prenantes au Dialogue National, engagent le Gouvernement à étudier les propositions de révision constitutionnelle, notamment : le régime politique, la nomination et les prérogatives du Premier Ministre, les conditions d'éligibilité du Président de la République, la durée et la limitation du mandat présidentiel, l'institution d'un Sénat, la réforme de la Cour Constitutionnelle.

Le Gouvernement prendra en charge ces propositions pour la prochaine législature.

3.3 - Les parties prenantes au Dialogue conviennent que le programme de réforme et de modernisation de la justice demeure un des chantiers prioritaires du Gouvernement.

3.4 - Les parties prenantes au Dialogue National recommandent au Gouvernement d'étudier les questions relatives à la réforme de l'Armée et des Forces de Sécurité.

3.5- Ce processus de réformes devra s'inscrire dans la durée, et constituer une des priorités du Gouvernement.

Le Gouvernement prendra les textes qui règlementent l'intervention des Forces de Défense et de Sécurité en matière de maintien de l'ordre dans le strict respect de la légalité républicaine.

IV - La formation d'un Gouvernement d'Union Nationale

4.1 - Toutes les Parties prenantes au Dialogue acceptent le principe de la formation d'un Gouvernement d'Union Nationale.

Elles proposent au Président de la République de former un Gouvernement d'Union Nationale ouvert aux partis politiques et à la société civile, dans un esprit de réconciliation nationale et de confiance mutuelle pour la consolidation du processus d'apaisement.

4.2 - L'action du Gouvernement d'Union Nationale se mènera dans le cadre d'une feuille de route dont les points fondamentaux sont définis dans l'annexe II.

V - Dispositions finales

5.1 - Les Parties prenantes au Dialogue conviennent de la création d'un cadre permanent de dialogue et de concertation sur les sujets d'intérêt national.

Le Gouvernement d'Union Nationale fixera les missions, la composition et les modalités de fonctionnement de cette structure.

5.2 - Les Parties prenantes au Dialogue conviennent de la mise en place d'un mécanisme de suivi de la bonne application des engagements souscrits.

Le Comité de Suivi (CS) sera composé d'un représentant de chaque composante du Dialogue, ainsi que des représentants du Facilitateur, de l'Union Européenne (UE) et de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Il aura pour mission de veiller à l'application du présent Accord.

Il sera présidé par le Facilitateur ou son représentant.

5.3- Les Parties prenantes au Dialogue conviennent de l'élaboration d'un Code de Bonne Conduite à l'attention des partis politiques, de la société civile et des médias, objet de l'annexe III.

5.4- Les Parties prenantes au Dialogue conviennent de lancer un appel à la communauté internationale, en particulier à l'Union Européenne, en vue de la reprise rapide de la coopération. Elles demandent en outre à l'Union Européenne et à toute la Communauté Internationale d'apporter un soutien financier et technique au processus engagé.

5.5- Elles conviennent également que le Facilitateur, ainsi que les observateurs de l'UE et de la CEDEAO accompagnent le processus de transition jusqu'à son terme.

5.6- Les annexes I, II et III font partie intégrante du présent Accord.

5.8- En cas de différend sur l'interprétation de tout ou partie du présent Accord, y compris les modalités de l'organisation et du déroulement des opérations électorales, les parties signataires conviennent de s'en remettre à l'arbitrage du Facilitateur.

Fait à Lomé, le 20 août 2006.

Ont signé :

Pour le Bureau du Dialogue :

Monsieur Yawovi AGBOYIBO

Pour le CAR :

Monsieur Gahoun HEGBOR

Pour la CDPA :

Monsieur Léopold GNININVI

Pour la CPP :

Monsieur Jean-Lucien SAVI de TOVE

Pour le CF2D :

Madame Akouavi Célestine AÏDAM

Pour le Gouvernement :

Monsieur Kokou Biossey TOZOUN

Pour le PDR :

Monsieur K. Lardja Henri KOLANI

Pour le REFAMP/T :

Madame A. Larba Maria APOUDJAK

Pour le RPT :

Monsieur Fambaré Ouattara NATCHABA

Pour l'UFC :

Monsieur Eric ARMERDING

Le Facilitateur :

Son Excellence Monsieur Blaise COMPAORE
Président du Burkina Faso

Annexe I

Des attributions, de la composition et des démembrements de la CENI

Tirant les enseignements des précédents processus électoraux, et conformément à l'engagement n° 1.3, les parties prenantes au Dialogue ont réaffirmé par consensus leur adhésion aux principes et acquis de l'Accord-cadre de Lomé concernant les attributions, la composition et les démembrements de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI).

Ces principes et acquis prévoient ce qui suit :

- Une Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), chargée d'organiser et de superviser les consultations électorales et référendaires, en liaison avec le Ministère de l'Intérieur et les autres services de l'Etat, sera mise en place ;
- La CENI sera composée de façon équilibrée entre la mouvance présidentielle, les partis d'opposition et la société civile ;
- Les parties ont accepté la mise en place de bureaux de vote composés de manière équilibrée.

Toutefois, elles ont convenu d'y apporter des améliorations permettant de renforcer l'autonomie de la CENI ainsi que les conditions de transparence et d'équité des prochaines élections législatives. Partant, elles se sont engagées pour une révision des textes législatifs et réglementaires relatifs à la CENI et à ses démembrements. Cette révision s'effectuera en conformité avec les engagements ci-après :

(i) La Commission Electorale Nationale Indépendante est rétablie dans sa mission d'organisation et de supervision des consultations électorales et référendaires ;

Elle est assistée, à sa demande, par l'Administration et les autres services de l'Etat. Les textes législatifs et réglementaires spécifient, à titre indicatif, les cas où l'assistance de l'Administration est indispensable ;

(ii) Dans la perspective des prochaines élections législatives à organiser conformément aux 22 engagements, la CENI sera composée de 19 membres désignés à raison de :

- 5 par la mouvance présidentielle (RPT) ;
- 10 par les 5 autres partis signataires de l'Accord-cadre de Lomé (CAR, CDPA, CPP, PDR, UFC) dont 2 par chacun ;

- 2 par la société civile, à raison d'un par chacune des 2 organisations qui prennent part au dialogue national (GF2D et REFAMP/T) ;
- 2 par le Gouvernement (sans voix délibérative).

La CENI élit en son sein son Président et les autres membres du Bureau.

Le Président élu est nommé par décret pris en conseil des Ministres.

Les Parties prenantes au Dialogue conviennent que la CENI adoptera son Règlement Intérieur dans un esprit consensuel.

Elles conviennent également que ce Règlement Intérieur destiné à régir le fonctionnement de la CENI privilégiera le consensus dans la prise de décisions.

(iii) Les démembrements de la CENI, sont allégés et composés comme suit :

(a) Les Commissions Electorales Locales Indépendantes (CELI) :
9 membres dont :

- 1 Magistrat, Président ès qualité ;
- 1 désigné par le Gouvernement (sans voix délibérative);
- 2 désignés par la mouvance présidentielle (RPT) ;
- 5 désignés par les 5 autres partis signataires de l'Accord-Cadre de Lomé (CAR, CDPA, CPP, PDR, UFC) dont 1 pour chacun.

Les membres du bureau de chaque CELI autres que le Président sont élus par leurs pairs.

Chaque CELI est assistée dans l'accomplissement de ses tâches par une commission technique.

(b) Les bureaux de vote : 7 membres désignés à raison de :

- 2 par la mouvance présidentielle (RPT) ;
- 5 par les 5 autres partis signataires de l'Accord cadre de Lomé (CAR, CDPA, CPP, PDR, UFC) dont 1 par chacun ;

Les dirigeants des bureaux de vote sont nommés par la CENI sur proposition des CELI.

Annexe II

De la feuille de route du Gouvernement d'Union Nationale

Outre ses attributions constitutionnelles classiques, le Gouvernement aura pour tâches prioritaires :

- de mettre en œuvre les décisions prises par le Dialogue ;
- de prendre des mesures en vue d'accélérer le rapatriement et la réinsertion des réfugiés et des personnes déplacées ;
- de créer les conditions d'une implication plus forte de la Diaspora togolaise à l'œuvre de construction nationale ;
- de renforcer les mesures visant à assurer la sécurité des personnes et des biens sur toute l'étendue du territoire national et de veiller au strict respect des normes républicaines relatives à l'intervention des Forces de Sécurité dans le maintien de l'ordre et de la sécurité publique;
- de mettre en place un programme de délivrance de cartes nationales d'identité ;
- de prendre des mesures incitatives à la participation des femmes à la vie politique ;
- de prendre les textes réglementaires et administratifs garantissant des élections justes, libres et transparentes ;
- de prendre les mesures appropriées en relation avec les partenaires au développement en vue de relancer l'économie togolaise ;
- de parachever la mise en œuvre des vingt deux (22) engagements souscrits par le Gouvernement togolais avec l'Union Européenne ;
- d'élaborer un calendrier électoral précis indiquant la date d'installation de la future CENI ;
- de définir les modalités de financement des activités des partis politiques ;
- de rédiger les articles du code électoral visé par le présent accord.

Annexe III

Du code de bonne conduite pour les élections

Les parties prenantes au Dialogue :

- conscientes de leur rôle majeur dans l'enracinement de la culture démocratique ;

- conscientes de leur influence sur l'opinion publique nationale et de leur responsabilité dans la préservation et la consolidation de la cohésion nationale et de la paix sociale ;

- considérant que les périodes électorales sont souvent porteuses de germes de fracture sociale ;

- considérant que la cohésion nationale et la paix sociale reposent sur une bonne gouvernance démocratique, qui implique l'organisation de scrutins justes, honnêtes et transparents ;

- conscientes du rôle des médias dans la conduite harmonieuse des processus électoraux ;

s'engagent à oeuvrer pour la sauvegarde de la paix, de la concorde sociale et de l'unité nationale par l'acceptation des diversités d'options politiques et d'opinions et le rejet de la violence sous toutes ses formes.

Les rapports entre les parties prenantes doivent être placés sous le signe du respect mutuel et du rejet de tout comportement susceptible de nuire à la sérénité des scrutins.

Les débats et les discours politiques doivent être circonscrits à une saine émulation des idées, à la critique des programmes politiques et aux suggestions destinées à améliorer la gouvernance démocratique et la promotion du développement. Ils ne doivent pas traiter de la vie privée, de l'appartenance confessionnelle, sociale, régionale ou ethnique d'un candidat ou d'un citoyen.

Les candidats, partis politiques, regroupements ou collectifs de partis politiques doivent s'interdire et interdire à leurs militants et partisans toute attitude, tout comportement, tout propos de nature à porter atteinte à la dignité, à l'intégrité physique des personnes, aux biens publics et privés et à la transparence des élections.

Les candidats au scrutin doivent bannir de leurs discours et programmes politiques, le mensonge, la diffamation, les incitations à la fraude électorale ainsi que tout comportement tendant à abuser de l'électorat, quelle que soit la langue utilisée.

Les médias publics doivent assurer un traitement égalitaire et équilibré des candidats ou formations politiques prenant part aux scrutins.

Les médias privés doivent assurer un strict respect de l'éthique et de la déontologie et bannir toute discrimination.

Les journalistes doivent s'interdire tous traitements et / ou propos partisans ou malveillants à l'égard des candidats, des partis politiques et de leurs programmes et tout dénigrement des partis politiques ou des candidats.

En adhérant au code de bonne conduite, les parties prenantes réaffirment leur confiance au peuple togolais, ultime souverain qui aspire à une démocratie respectueuse des libertés publiques et des droits fondamentaux de la personne humaine.

Les parties prenantes s'engagent à recourir aux voies légales pour tout règlement des différends qui viendraient à les opposer du fait de la non observation des règles du code de bonne conduite par une des parties.

INDEX ALPHABÉTIQUE

Accord de partenariat économique (APE) : 19, 110, 113, 114, 115, 116, 117, 219, 222, 280, 282, 307, 309, 310, 312, 314, 315, 317, 318, 319, 321, 347, 391

Accord politique global (APG) : 157, 161, 164, 394

Acteurs non étatiques : 92, 183, 245, 253, 255, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 384, 386

Aide d'urgence : 64, 66

Aide liée/ aide non liée : 329

Aide publique au développement : 221, 293, 294, 297, 385, 388

Article 366 bis : 14, 16, 21, 23, 75, 76, 88, 141

Autodétermination : 7, 98

Balance de paiements : 268, 270

Bonne gouvernance : 86, 92, 94, 95, 96, 116, 155, 158, 166, 170, 171, 218, 288, 305, 386, 389, 394, 397, 400

Capitaux à risque : 56, 118, 120

Clause démocratique : 74, 75, 76

Conditionnalité démocratique : 18, 24, 78, 79, 80, 88, 91, 92, 95, 97, 100, 102, 174, 218, 219

Consensus de Pékin : 3358, 359, 360

Consensus de Washington : 358, 359

Convention de Vienne : 23, 75

Déclaration de Paris : 331, 332

Déficit démocratique : 16, 21, 127, 138, 381

Dette odieuse : 336, 337

Dialogue politique : 13, 24, 80, 82, 83, 84, 85, 89, 164, 170, 229, 242, 250, 283, 295, 296, 390, 391, 395

Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes : 100, 101, 103, 218

Eléments essentiels : 75, 81

Endettement : 57, 68, 95, 330, 333, 334, 335, 389, 392

Forum de coopération Chine-Afrique : 223, 349, 363, 376, 392

Françafrique : 280, 337, 338, 340, 341, 342, 368

Intégration régionale : 59, 60, 110, 111, 112, 115, 120, 183, 210, 240, 280, 282, 283, 284, 298, 307, 309, 310, 314, 315, 316, 317, 318, 320, 324, 325, 346

Investissements directs étrangers : 290, 326

Libre-échange : 8, 105, 112, 116, 270, 271, 319, 324, 327, 359, 386

Microréalisations : 63, 65, 66, 146

Nation la plus favorisée : 27, 104, 311, 312, 317, 318

Non ingérence (principe de) : 12, 17, 84, 100, 101, 102, 136, 349, 365

Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) : 296, 304, 305

Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) : 122, 124, 211, 213, 214, 215, 216, 253, 275, 297, 336

Préférences commerciales : 7, 9, 10, 26, 28, 30, 32, 69, 70, 82, 84, 103, 104, 108, 110, 176, 191, 283, 306, 312, 351, 357, 388, 391

Préférences généralisées : 27, 30, 84

Programmes d'ajustement structurel : 11, 12, 59, 61, 62, 82, 118, 119, 224, 240, 335, 337

Règles d'origine : 28

Secteur informel : 193, 216, 364

Services de la dette : 333, 334, 335

Société civile : 85, 89, 92, 93, 95, 96, 97, 102, 113, 119, 129, 142, 146, 148, 152, 153, 154, 157, 160, 161, 181, 182, 183, 197, 200, 201, 208, 213, 225, 240, 243, 245, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 265, 269, 283, 288, 346, 357, 361

Souveraineté : 12, 17, 93, 94, 97, 100, 101, 102, 103, 136, 218, 258, 335, 342, 349, 396

Stabex : 10, 25, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 42, 109, 118, 119, 149, 150, 175, 176, 177, 179, 180, 194, 201, 247, 388

Stabilité politique : 68, 70, 71, 162, 189, 204, 340, 342, 344, 397, 399,

Sysmin : 25, 33, 38, 39, 40, 41, 109, 118, 119, 175, 177, 178, 179, 180, 247, 388

Système de Lomé : 5, 12, 23, 25, 27, 32, 38, 42, 47, 48, 54, 55, 56, 63, 65, 66, 69, 72, 73, 77, 78, 94, 105, 247, 314, 324

Taux préférentiel (prêts à) : 365, 370

Tout sauf les armes : 109

Traitement national : 311, 312

Traitement préférentiel : 8, 105

Union Africaine : 296, 304, 317, 327

Union douanière : 183, 324, 325

Vingt-deux engagements : 150, 151, 152, 156, 162, 167, 380

Zone africaine de libre-échange : 324, 326, 327

Zone franche : 192, 370, 374

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE **4**

INTRODUCTION GÉNÉRALE **5**

§1- L'évolution historique des relations de partenariat économique *7*

§2- L'insertion de standards politiques dans les relations de partenariat économique *13*

PARTIE I- LE TOGO FACE AUX NOUVEAUX PRINCIPES DU PARTENARIAT ACP-UE **20**

TITRE I- L'ÉVOLUTION TARDIVE DE LA PHILISOPHIE GOUVERNANT L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT UE-ACP **23**

CHAPITRE I- LES PRINCIPAUX DOMAINES DE COOPÉRATION DU SYSTÈME DE LOMÉ **25**

SECTION I – LES PARTENARIATS COMMERCIAL ET SECTORIEL **26**

§1 - La garantie des recettes d'exportation des produits de base ACP : principale priorité du système *26*

A- Le système des préférences commerciales non réciproques et son évolution *26*

1) La préférence aux produits de base ACP *27*

2) L'érosion des préférences commerciales *30*

B - Des aides financières « non programmables » pour soutenir le commerce *33*

1) Le Stabex et la stabilisation des recettes d'exportation *33*

a) Les conditions du Stabex *34*

b) Les limites et controverses du système *36*

2) Le Sysmin ou la facilité de financement spéciale pour les produits miniers *38*

a) Les domaine et conditions d'intervention *38*

b) Les effets du Sysmin *40*

§2 - La ventilation sectorielle de l'aide communautaire *41*

A- Les secteurs agricole et social *41*

1) La production rurale *41*

2) L'éducation et la santé publique *45*

B- Les secteurs industriels *47*

1) Le développement industriel *47*

2) Les transports et communication et les infrastructures urbaines *50*

SECTION II – LA COOPÉRATION FINANCIÈRE ET TECHNIQUE ET LES LIMITES DU SYSTÈME DE LOMÉ **54**

§1- La coopération financière et technique *54*

A- Les mécanismes de l'aide financière : les aides programmables *54*

1) Les modes de financements directs *55*

2) Les modes de financements complémentaires *57*

B – L'assistance technique *59*

1) L'assistance à caractère économique *59*

2) L'assistance à caractère humanitaire *63*

§2- Les limites du système *66*

1) Un bilan socio-économique mitigé *67*

2) Les raisons possibles de la moindre croissance *69*

B – La faiblesse de la coopération politique *72*

1) Les questions relatives aux droits de l'Homme : de la marginalisation à une prise en compte tardive et timorée *72*

2) La révision de Lomé IV et la prise en compte effective des droits de l'Homme : la clause démocratique *74*

CHAPITRE II- LA CONSÉCRATION D'UNE COOPÉRATION POLITIQUE DANS UN PARTENARIAT REFONDÉ : L'ACCORD DE COTONOU 78

SECTION I – LA CONDITIONNALITÉ DÉMOCRATIQUE AU CŒUR DU NOUVEAU PARTENARIAT 79

§1 - La mise en œuvre de la conditionnalité politique 79
A- Le dialogue politique au cœur de la conditionnalité 80
1) Les formes et instruments principaux de la conditionnalité démocratique 80
2) L'approche positive de la conditionnalité : le dialogue politique privilégié 83
B - Les procédures en cas de manquement 85
1) Les sanctions économiques en cas de manquement 86
2) Les limites du système 88
§2- Les justifications de la conditionnalité démocratique 91
A- La conditionnalité démocratique comme gage d'intégrité du développement 92
1) La promotion d'une démocratie participative 92
2) L'espoir d'opter pour une bonne gouvernance économique 94
B - La conditionnalité et les principes du droit international 97
1) Le droit des peuples à une démocratie effective 97
2) Il y a-t-il entorse au principe de souveraineté des États ? 100

SECTION II – LA NOUVELLE COOPÉRATION ECONOMIQUE ET COMMERCIALE 103

§1 - La mise en conformité des règles commerciales aux principes de l'OMC : la libéralisation du commerce 103
A - L'abandon de l'ancien système basé sur les préférences commerciales 104
1) Le système commercial de Lomé et les règles de l'OMC 104
2) Les nouveaux principes commerciaux de l'Accord de Cotonou 107
B - Les modalités et procédure de la libéralisation du commerce : 110
l'accentuation de l'intégration régionale 110
1) La conclusion des Accords de partenariat économique (APE) 110
2) Les APE, une réelle chance pour l'Afrique ? 113
§2 - La réforme du système financier et le développement social et humain 117
A- Le nouveau système financier simplifié 117
1) Les insuffisances de l'ancien système financier 117
2) Le nouveau cadre financier 119
B - Le développement social et humain 121
1) L'évolution du concept du développement social et humain 121
2) Les principaux secteurs d'intervention 124

TITRE II- LE TOGO ET LES SANCTIONS ÉCONOMIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE 127

CHAPITRE I- DES SANCTIONS ÉCONOMIQUES SUITE AU NON RESPECT DES PRINCIPES DÉMOCRATIQUES ET DROITS DE L'HOMME 129

SECTION I – DES SANCTIONS INAPPROPRIÉES AU REGARD DE LA SITUATION POLITIQUE DU PAYS 129

§1 - Les raisons avancées par l'Union européenne au soutien des sanctions 130
A- La situation politique au Togo à la veille des sanctions 130
1) Une dictature solidement enracinée... 130
2) ... Résistant au choc du « Vent de l'Est » 133
B - Les justifications des sanctions économiques de l'Union européenne 135
1) Les violations des droits de l'homme et la première sanction 135
2) Le déficit démocratique et la seconde sanction 138
§2 - Une mauvaise appréciation par l'UE de la situation politique du Togo 140
A - Sur la capacité du pouvoir à perpétuer le régime en place 141

1) Une application inadéquate de l'article 366 bis de la convention Lomé IV révisée 141
2) La minimisation de la volonté du Général Eyadéma à s'accrocher au pouvoir 143
B - Sur le bien-fondé des mesures prises contre le gouvernement togolais 146
1) Malgré la volonté d'épargner la société civile... 146
2) ... Les sanctions étaient contraires à l'esprit du partenariat ACP-UE 148

SECTION II – LE PROCESSUS DE REPRISE DE LA COOPÉRATION : LASSITUDE DE L'UNION EUROPÉENNE OU VOLONTÉ D'ABROGER DES SOUFFRANCES POPULAIRES ? **151**

§1- Les fructueuses consultations d'avril 2004 au titre des articles 9 et 96 de l'Accord de Cotonou 151
A- La souscription du gouvernement togolais aux 22 engagements 152
1) Le respect des droits de l'Homme et libertés fondamentales 152
2) La démocratie et le renforcement de l'État de droit 154
B- La mise en œuvre effective des 22 engagements : le dialogue national 156
1) La conclusion de l'Accord Politique Global (APG) 157
2) La formation d'un Gouvernement d'union nationale (GUN) et la mise en place d'un mécanisme de suivi 159
§2- L'attitude de l'Union européenne durant le processus 162
A- Le soutien accru de l'Union européenne aux principaux protagonistes 162
1) Une observation attentive de l'évolution de la situation 162
2) Un appui financier à l'action du Gouvernement ou une reprise partielle de la coopération ? 165
B - Les élections législatives d'octobre 2007, un test réussi dans l'optique de la reprise de la coopération ? 168
1) La reprise de la coopération après un scrutin jugé acceptable par l'ensemble des observateurs 168
2) Y-a-t'il pour autant la garantie d'un État de droit ? 170

CHAPITRE II- DES RETOMBÉES DE LA CRISE COLLECTIVEMENT SUBIES AU TOGO **174**

SECTION I- DES SANCTIONS ESSENTIELLEMENT ÉCONOMIQUES **174**

§1- La perte de certains avantages financiers liés aux acquis de Lomé 175
A- Les ressources financières liées au commerce (aides non programmables) 175
1) La suspension des fonds Stabex 175
2) ... ainsi que des fonds Sysmin 177
B- L'économie togolaise et la suspension de l'essentiel des aides programmables 180
1) La privation d'aides programmables due à la rupture de la coopération 180
2) La poursuite néanmoins de certaines activités 182
§2- L'évolution de l'économie togolaise durant la crise 185
A- La crise UE-Togo et la situation macro-économique du pays 185
1) La situation économique du Togo dans les premières années de la crise 185
2) L'état des lieux à la reprise de la coopération de l'Union européenne 187
B- L'impact de la crise sur les secteurs de production 190
1) Les principaux secteurs productifs dominants avant la crise 190
2) Des mutations au sein des secteurs productifs 193

SECTION II- LES RÉPERCUSSIONS SOCIALES ET LES EFFORTS DE REDRESSEMENT DE LA SITUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE DU TOGO **195**

§1- L'impact de la rupture de la coopération dans le domaine social et humain 196
A- Les modalités d'exécution des sanctions européennes contre le Togo (sur le plan social) 196
1) L'abandon de certains projets sociaux 196
2) La lutte contre la pauvreté par le développement social décentralisé 199
B - L'aggravation des conditions (sociales) déjà déplorables due à la rupture de la coopération européenne 202
1) Une situation de pauvreté d'avant la rupture de la coopération... 202

2) ... Et aggravée par cette dernière 204
§2- Les efforts à mener dans le cadre du Programme indicatif national 2008-2013 206
A- La relance de l'économie 206
1) Le Togo bénéficia d'importants instruments financiers... 206
2) ... Pour l'exécution de programmes de redressement 209
B- L'amélioration du bien-être des populations togolaises 211
1) Une intégration poussée des questions environnementales dans le processus de développement... 211
2) Une franche accélération dans le processus de réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) 214

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE **218**

PARTIE II- LES NOUVEAUX ENJEUX DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT SOUS LE RÉGIME DE L'ACCORD DE COTONOU **221**

TITRE I- L'IDENTIFICATION ET L'IMPLICATION DES PRINCIPAUX ACTEURS CONCERNÉS **224**

CHAPITRE I- LE DISPOSITIF EN VIGUEUR DANS LE CADRE DU PARTENARIAT UE-ACP **225**

SECTION I- LES TRADITIONNELLES INSTITUTIONS FONCTIONNELLES ACP-UE : VERS UN MEILLEUR FONCTIONNEMENT ? **225**

§1- Les institutions européennes : la quête de cohérence dans l'action... 226
A- Les apports du traité de Lisbonne 226
1) La stabilisation de la présidence du Conseil européen 226
2) Le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité 229
B- La Commission européenne et la coopération au développement 231
1) L'organe exécutif européen 231
2) Un rôle incontournable dans la coopération ACP-UE 233
§2- ...Pourrait-elle pallier l'inefficacité des institutions conjointes ? 235
A- L'Assemblée parlementaire paritaire : une ambition non concrétisée 236
2) ... Simplement constitués en organe consultatif 238
B- Le Conseil des ministres et le Comité des ambassadeurs 240
1) Un Conseil des ministres aux attributions excessives... 241
2) ... Quoiqu'assisté du Comité des ambassadeurs 244

SECTION II- LE DISPOSITIF FINANCIER ET LA RÉCENTE CONSÉCRATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE **245**

§1- Les instruments et organes de financement dans le cadre de la coopération ACP-UE 246
A- Le Fonds européen de développement (FED) : principal instrument au service du développement .. 246
1) Un instrument au fonctionnement simplifié par l'Accord de Cotonou 246
2) Le FED : instrument financier non budgétisé 248
B- Les autres sources de financement 250
1) La Banque européenne d'investissement (BEI) 250
2) Les financements sur budget général de l'Union européenne 253
§2- La consécration des acteurs non étatiques 255
A- Les organisations de la société civile... 255
1) La définition et la genèse de la société civile 255
2) Les difficiles rapports avec les autorités étatiques 258
B- ... Désormais au service de la coopération ACP-UE 260
1) Des moyens financiers attribués au regard de la mission à accomplir 260
2) Le problème d'identification des organisations 263

CHAPITRE II- LES AUTRES ACTEURS INTERVENANT DANS LE DÉVELOPPEMENT DES ÉTATS ACP **266**

SECTION I- LES COOPÉRATIONS MULTILATÉRALES ET LES QUESTIONS DE DÉVELOPPEMENT **266**

§1- Les Organisations à caractère mondial ... 266
A- Les institutions originelles onusiennes ... 266
1) Les institutions de Bretton-Woods ... 267
a) Le Fonds monétaire international (FMI) ... 267
b) La Banque mondiale ... 268
2) L'Organisation mondiale du commerce (OMC) ... 270
B- L'Organisation des Nations Unies (ONU) et les questions de développement ... 273
1) Le domaine du développement économique ... 273
2) Le domaine du respect des droits de l'homme et autres libertés ... 275
§2- Les autres institutions interétatiques ... 278
A- Les regroupements linguistiques et les questions de développement ... 278
1) L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) ... 278
2) Le Commonwealth ... 280
B- Des institutions sous-régionales dans le processus de développement ... 282
1) Les différentes communautés économiques ... 282
2) Les institutions financières de développement (IFD) régionales africaines ... 284

SECTION II- LES ÉTATS ACTEURS DE DÉVELOPPEMENT ... **287**

§1- La coopération avec des pays économiquement puissants ... 287
A- Les deux principaux acteurs de la Guerre froide et les questions actuelles de développement ... 287
1) Les États-Unis et l'Afrique : l'African Growth and Opportunity Act (AGOA) ... 288
2) Le retour de la Russie en Afrique ? ... 290
B- Les autres pays développés appartenant au G8 ... 292
1) Le Canada et l'aide aux pays en développement ... 292
2) L'engagement japonais d'améliorer son aide ... 294
§2- La coopération Sud/Sud n'est pas négligeable sur les questions de développement ... 298
A- La coopération sino-africaine ... 298
1) Les phases de l'aide étrangère chinoise ... 298
2) Les canaux de distribution de l'aide de la Chine ... 301
B- La coopération avec les autres pays du Sud ... 303
1) Les liens de l'Afrique avec les autres puissances émergentes ... 303
2) La stratégie de développement mise en place au sein de l'Afrique ... 304

TITRE II – LES DÉFIS Ā RELEVER EN VUE D'UN FRANC DÉVELOPPEMENT DES ÉTATS ACP ... **307**

CHAPITRE I- LES OBJECTIFS ÉCONOMIQUES Ā COURT TERME : LES EFFORTS Ā MENER EN VUE D'AMORCER UNE RÉELLE CROISSANCE ... **308**

SECTION I- LES PRINCIPALES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES INSCRITES DANS L'ACCORD DE COTONOU ... **308**

§1- La conclusion d'Accords de partenariat économique (APE) propices au développement ... 309
A- L'état d'avancement sur les Accords de partenariat économique ... 309
1) Un accord de partenariat économique définitif (controversé) pour le CARIFORUM ... 309
2) Des négociations en cours avec les autres régions ... 312
B- Privilégier des accords de partenariat économique pro-développement ... 314
1) Maintenir le cap d'une intégration régionale harmonieuse ... 314
2) Accorder une attention particulière aux questions économiques et commerciales ... 316
§2- L'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale ... 319
A- Une notion ambivalente ... 319
1) Cette intégration : une ambition sérieuse... ... 319
2) ... Ou une ouverture plus conséquente des économies ACP au monde ? ... 321
B- La nécessité d'une zone africaine de libre-échange ... 324
1) Aller au-delà des efforts d'intégration jusque là réalisés ... 324

2) Un grand espace africain de libre échange en ligne de mire 326

SECTION II- L'ÉLIMINATION DES OBSTACLES RÉCURRENTS AU DÉVELOPPEMENT **328**

§1- Sur un plan exclusivement économique 328
A- Le système d'aide au développement jusque là exécuté.... 328
1) Rendre l'aide au développement plus efficace... 328
2) ... En parachevant en priorité le processus de son déliement 330
B- ... A paradoxalement alourdi le poids de l'endettement 333
1) La dette internationale : un sérieux handicap au développement 333
2) Les voies et moyens pour sortir de la dette 335
§2- Les questions géopolitiques aux conséquences économiquement dévastatrices 337
A- Dissoudre le tristement célèbre réseau Françafrique 337
1) Un système de coopération aux finalités douteuses... 337
2) Des conséquences désastreuses 340
B- Redonner un espoir au continent dans le jeu des grandes puissances mondiales 342
1) En pacifiant les coopérations commerciales 342
2) En laissant les peuples africains mener leur révolution 344

CHAPITRE II- LA COOPÉRATION CHINE/AFRIQUE : LES CONSÉQUENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES DE L'IRRUPTION DE LA CHINE SUR LE MARCHÉ AFRICAIN **348**

SECTION I- LE FORUM SUR LA COOPÉRATION CHINE-AFRIQUE (FOCCA) ET LES QUESTIONS DE DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE **349**

§1- Une croissance économique est-elle envisageable pour l'Afrique ? 349
A- L'intérêt de la Chine pour l'Afrique 349
1) Les ressources naturelles africaines pour soutenir la croissance chinoise 350
2) L'Afrique constitue un véritable débouché pour les entreprises chinoises 352
B- Un renouveau économique pour le continent noir 354
1) Un partenariat porteur de croissance économique pour l'Afrique 354
2) Les limites du partenariat économique sino-africain 355
§2- Des relations politiques et diplomatiques exclusivement au service du commerce Chine/Afrique .. 357
A- Les particularités du FOCCA sur le plan politique 358
1) Un partenariat aux antipodes des principes occidentaux de développement... 358
2) ... Et marginalisant de surcroit la question du respect des droits de l'homme et des principes démocratiques 360
B- Le Forum sur la coopération sino-africaine : un projet politique non viable 362
1) Des relations diplomatiques privilégiant essentiellement la sécurisation des approvisionnements chinois 362
2) L'inconditionnalité des aides consenties par la Chine 364

SECTION II- LA CHINE-TOGO : L'ÉVOLUTION DU FONDEMENT POLITIQUE DE LA COOPÉRATION **366**

§1- La coopération sino-togolaise était initialement fondée sur le rejet du régime de Taiwan 366
A- Une coopération jamais interrompue 367
1) L'historique de la coopération sino-togolaise 367
2) Les domaines de la coopération sino-togolaise 369
B- Les réalisations chinoises au Togo 371
1) Les réalisations dans les différents secteurs de production 371
2) Quelques perspectives à court terme 373
§2- Le changement de cap politique dans la coopération Chine/Togo 376
A- L'intensification de la coopération Chine/Togo et la quête d'une légitimité du régime togolais 376
1) Un constat évident 376
2) Une politique mettant l'Union européenne au pied du mur 378

B- Les conséquences de l'évolution de la coopération sino-togolaise *381*
1) Quant à l'enracinement de la démocratie *381*
2) Une mobilisation plus active de la société civile *383*

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE **385**

CONCLUSION GÉNÉRALE **387**

§1- Le bilan de la situation *387*
§2- Les perspectives à venir *394*

BIBLIOGRAPHIE **401**

ANNEXES **425**

INDEX ALPHABÉTIQUE **479**

TABLE DES MATIÈRES **482**

Lantame Jean NIKABOU

Les conventions ACP-UE et les sanctions économiques de l'Union européenne contre les États ACP : le cas du Togo

Résumé

L'Accord de Cotonou, signé en juin 2000 entre l'Union européenne et les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), se caractérise par un respect des droits de l'homme, des normes démocratiques et de l'État de droit d'une part, et la quête d'une conformité des normes aux principes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), d'autre part. En effet, la politique de développement mise en place par l'Europe au profit des États ACP a vu le jour avec le Traité de Rome et la création du Fonds européen de développement au profit des ces pays. Pendant longtemps, le partenariat, essentiellement économique, a octroyé d'énormes avantages aux pays ACP en vue d'assurer leur développement. Depuis bientôt deux décennies que les normes politiques ont été insérées dans ce partenariat, force est de constater que quelques pays, dont le Togo, demeurent toujours réticents quant à l'instauration de réelles réformes démocratiques en vue d'assurer une véritable alternance politique. En dépit des sanctions infligées çà et là par l'Union européenne, ces pays trouvent un appui auprès de la Chine qui mène, avec les pays d'Afrique, un partenariat en toute exclusion de la société civile.

Mots clés :

Accord de Cotonou – Acteurs non étatiques - Aide au développement - Conditionnalité démocratique/Politique - Conventions de Lomé – Coopération Chine/Afrique – Partenariat UE/ACP - Société civile – Togo.

Abstract - ACP-EU agreements and economic sanctions of European Union against ACP States: the case of Togo.

Cotonou agreement, signed in June 2000, between the EU and African, Caribbean and Pacific (ACP) Countries, is characterized by the respect of Human Rights, Democratic standards and Rule of Law in one side, and the quest for compliance with the standards principles of World trade Organization (WTO) in the other side. Since then the development policy implemented by Europe for ACP Countries was created with the Treaty of Rome which established European Development Funds, in favor of these countries. For many years, this partnership, mainly economic, has given huge benefits to ACP countries to ensure their development. For almost two decades that the political standards rules were introduced into this partnership, no doubt to notice that some countries, including Togo, are still reluctant to introduce real democratic reforms to ensure effective political changes. Despite sanctions here and there from the European Union, these countries find support from China who treats with African countries, a specific partnership excluding any Civil Society.